UNIVERSITE DE PARIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

LE PARTICULARISME DU POUVOIR D'AUTORISATION BUDGÉTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 7 juin 1966

PAR

MAHMOUD ATEF ALI EL BANNA

MEMBRES DU JURY :

Président : Monsieur le Doyen G. VEDEL

Suffragants { M. P.-M. GAUDEMET, Professeur
M. R. DRAGO, Professeur

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, rue Soufflot (V[e])
PARIS

1968

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546003_0068

LE PARTICULARISME DU POUVOIR D'AUTORISATION BUDGÉTAIRE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITE DE PARIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

LE PARTICULARISME DU POUVOIR D'AUTORISATION BUDGÉTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 7 juin 1966

PAR

MAHMOUD ATEF ALI EL BANNA

MEMBRES DU JURY :

Président : Monsieur le Doyen G. VEDEL

Suffragants { M. P.-M. GAUDEMET, Professeur
M. R. DRAGO, Professeur

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, rue Soufflot (V[e])
PARIS

1968

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

A LA MEMOIRE DE MES PARENTS ET DE MA SŒUR

A MON FRERE ET A MES SŒURS

« Encore une fois et encore mille fois, tout est ensemble, comme disait Anaxagore, et l'esprit est sommé de mettre l'ordre, et non point de se prouver à lui-même qu'il est éveillé et mûr pour d'autres objets mais de s'éveiller et de sortir d'enfance devant la nouvelle apparence. »

(ALAIN : *Les Passions et la Sagesse* -
Bibl. de la Pléïade, pp. 244-245.)

INTRODUCTION

« Sur le plan politique, remarque le Professeur Mabileau, les finances recèlent une contradiction dans l'Etat démocratique : elles constituent la prérogative la plus importante du Parlement; mais c'est aussi sa compétence la plus mal exercée » (1). C'est une vérité première de constater que l'indépendance d'un pays, sa stabilité intérieure ainsi que l'autonomie des collectivités locales (2) et des Etats fédérés (3) dépendent largement de la situation financière et donc, en partie, du régime juridique des finances publiques : ce sont là des constatations qu'il ne serait pas nécessaire de faire si les problèmes financiers n'avaient pas une importance particulière dans le développement des régimes politiques. Les attributions des Parlements se sont développées à partir de leurs prérogatives financières. En effet, la réalité du pouvoir dans l'Etat se trouve déplacée au profit de l'organe qui détient le pouvoir financier.

Dans les finances publiques modernes, le volume du budget a tellement augmenté, avec l'extension des activités de l'Etat interventionniste, que l'on a pu reprocher à Montesquieu de négliger dans sa classification le pouvoir financier de l'Etat (4). Mais, en même temps que le pouvoir financier de l'Etat s'est développé considérablement, on a pu discerner un recul des prérogatives financières des Chambres populaires. Ce recul ne se situe pas en marge de l'évolution constitutionnelle générale.

(1) « La compétence financière du Parlement de la Cinquième République », *in* R. Sc. Fin., 1961, p. 46.

(2) Cf. Le Professeur TEITGEN : « Cours de finances publiques », Les Cours de Droit, Paris, 1962-1963, pp. 28-29 et 343.

(3) Partout dans les Etats fédéraux, le fédéralisme « dualiste » a cédé la place, en diverses mesures, à un fédéralisme « coopératif ». L'évolution est due largement à l'inégalité de ressources entre les Etats membres. Voir F.G. CARNELL : « Political implications of federalism in new states », *in* « Federalism and economic growth in underdevelopped countries », London, 1961, p. 17.

(4) TEITGEN, Cours précité, p. 79.

En effet, depuis la première guerre mondiale, la dégradation qu'ont subie les institutions parlementaires est due à plusieurs raisons : complexité et technicité croissantes des problèmes nouveaux, fréquence des crises, surtout économiques et financières, division du Parlement, lenteur de la procédure législative et manque de courage politique devant les mesures impopulaires. La dégradation se traduit, au plan de la législation à faire, par le déclin de l'initiative parlementaire, par les interventions du gouvernement dans la procédure parlementaire et surtout par de nombreuses habilitations législatives. Ces manifestations de la suprématie gouvernementale ne sont pas propres à la France.

La dévaluation de l'action parlementaire a été plus accentuée en matière budgétaire. En effet, le gouvernement d'opinion était valable à une époque où les choix à opérer et les problèmes posés étaient essentiellement politiques. La nature et le volume des dépenses publiques dans l'Etat libéral au XIX^e^ siècle permettaient au Parlement d'exercer ses compétences financières en connaissance de cause. De plus, les normes classiques de l'institution budgétaire convenaient à l'époque libérale. L'unité, l'universalité, la non-affectation et l'équilibre budgétaires, principes d'une gestion financière saine et claire, donnaient à l'autorisation parlementaire une signification et une portée réelles.

Or, dans les sociétés modernes, les données du problème ont considérablement changé. Tout d'abord, le pouvoir tend de nos jours à échapper aux *politiques* car l'Etat doit faire face à des problèmes dont les données sont fournies essentiellement par la technique. Ainsi, le sens politique, l'intuition et l'idéologie ne suffisent plus à donner de solution à des problèmes dépendant de facteurs plus concrets et plus techniques. Les économistes et les financiers se fient à la cybernétique. Certains technocrates imaginent une machine à penser, voire une machine à gouverner qui résoudrait d'une manière automatique tous les problèmes posés par la direction d'un pays (5).

Par ailleurs, avec la progression rapide des dépenses publiques et le gonflement des budgets, les principes traditionnels étaient progressivement perdus de vue. « Sous l'empire des nécessités, le budget avait « éclaté ». Une telle hétérogénéité risquait, à la longue, de conduire à l'anarchie » (6). La portée du contrôle du Parlement en sortit amoindrie, d'autant plus que ses compétences en matière budgétaire furent à plusieurs reprises limitées. Ainsi, la complexité crois-

(5) Cf. Le Professeur Paul-M. GAUDEMET : « Technocratie et démocratie », *in* Mélanges Gaudemet, pp. 183-184.

(6) Le Professeur G. MORANGE : « La réforme des institutions budgétaires françaises », *in* R. Sc. Fin., 1956, p. 44.

sante des finances publiques modernes et les données économiques ont conduit à l'assouplissement des cadres budgétaires.

Le décret n° 56-601 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat s'efforçait de remettre en ordre le droit budgétaire ainsi déréglé. Ce décret tendait à simplifier la présentation du budget et à en donner une vue générale et complète. Il entendait ainsi se situer dans le cadre des principes de l'orthodoxie budgétaire, mais il y apportait tout de même les assouplissements et les dérogations qu'imposent les impératifs de l'Etat moderne.

De plus, sur le plan de la répartition des compétences financières entre le Parlement et le Gouvernement, la nouvelle procédure, réglementée par le décret du 19 juin 1956, puis par la Constitution du 4 octobre 1958 et l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, restreint les pouvoirs financiers du Parlement et les renferme dans des délais rigoureux. En effet, les auteurs des nouveaux textes ont, d'une part, réagi, sur le point de la procédure tant législative que budgétaire, contre les errements du passé et, d'autre part, pris les directions déjà ouvertes ou suivies par leurs prédécesseurs (7).

Sans doute, les difficultés nées de la multiplicité et de l'ampleur des interventions de l'Etat à l'époque contemporaine dans l'économie ne sont-elles pas liées à la planification. Mais, il n'en reste pas moins que le recours à la planification a renforcé les tendances à la dévaluation des compétences financières du Parlement. Ainsi, l'insuffisance des règles traditionnelles de la procédure parlementaire s'est-elle révélée, en particulier devant la nécessité d'insérer effectivement le Parlement dans le processus de planification, envisagé comme œuvre cohérente, souple et de long dessein. Dans une certaine mesure, le déplacement du pouvoir réel au profit du Gouvernement était inévitable, la démocratie ayant été conçue pour ne pas s'occuper de l'économie autrement qu'en contrôlant, pour la limiter, la fiscalité (8), en traçant le cadre dans lequel s'exerce l'activité économique, tandis que dans la société moderne la loi entend diriger l'économie.

Mais, le déclin du rôle financier du Parlement est-il décisif ? N'y a-t-il pas des moyens susceptibles de promouvoir une revalorisation effective du rôle des Chambres représentatives ? L'énoncé du problème implique pour nous deux jugements de valeur : d'une part, le nécessaire renforcement du Gouvernement, en vue d'assurer l'efficacité ; c'est ma pensée. D'autre part, la nécessité et la possibilité

(7) Cf. Le Professeur CHARLIER : « Vicissitudes de la loi », *in* Mélanges Jacques MAURY, p. 309.

(8) G. TURIN : « Le plan, acte politique », *in* Econ. et Human., n° 136, nov.-déc. 1961, p. 15.

d'adapter le Parlement aux exigences de la vie moderne et de lui redonner par là le prestige qu'il a perdu; c'est mon sentiment.

En effet, il n'est pas interdit de penser qu'il eût été possible de revaloriser l'action parlementaire si les Chambres avaient fait preuve de pondération politique et si l'exercice de leurs pouvoirs n'avait pas dégénéré en abus pour n'aboutir qu'à l'inefficacité et à l'impuissance. Mais, il est d'autre part permis de penser que la nouvelle répartition des compétences entre le Parlement et le Gouvernement, qui favorise largement ce dernier, a été opérée « peut-être plus intuitivement et sous l'empire de préjugés antiparlementaires certains que par une analyse raisonnée des circonstances actuelles » (9).

(9) Le Professeur De Soto : « La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *in* R. Dr. Pub., 1959, p. 273.

Plan sommaire

Nous nous proposons d'étudier les rapports des pouvoirs publics sur le plan budgétaire. Notre travail constitue ainsi moins une étude du droit public financier qu'une étude du droit constitutionnel qui traite de l'exercice de l'autorité politique en matière financière. Le fait que la frontière entre les deux disciplines soit assez imprécise ne nous empêche pas de faire cette étude car, le Doyen Vedel l'a noté, « le droit n'est pas une suite d'axiomes et de théorèmes; l'existence des phénomènes juridiques n'est pas suspendue à leur définition » (1).

Avant d'entamer notre étude, il convient de donner, dans un *chapitre préliminaire, un aperçu historique* pour voir rapidement l'ordre dans lequel furent conquis les pouvoirs de la représentation nationale et pour marquer le rôle prépondérant joué par l'arme financière à ce propos.

Première partie

Le pouvoir d'autorisation budgétaire.

Chapitre premier : *Le cadre constitutionnel du pouvoir budgétaire.*

Nous nous en tenons ici aux questions de principe, tant en régime parlementaire qu'en régime présidentiel, réservant pour le chapitre suivant les solutions pratiques.

Section 1. — *L'importance du pouvoir budgétaire par rapport aux autres pouvoirs du Parlement.*

Le pouvoir budgétaire sera ici situé par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir de contrôle politique.

(1) « Manuel élémentaire de droit constitutionnel », 1re édit., 1949, p. 6.

Section 2. — *Le pouvoir budgétaire et le régime politique.*

Il s'agit ici de la vision constitutionnelle de la répartition des compétences budgétaires entre le Parlement et le Gouvernement : le principe de la séparation des pouvoirs, l'équilibre général du régime politique, l'aménagement technique du système budgétaire et le régime politique.

Chapitre II. — *La réglementation de la procédure budgétaire.*

Les impératifs économiques et financiers ont infléchi les visions constitutionnelles théoriques. Nous traitons ici des solutions pratiques sur le plan du droit d'initiative et sous l'angle des pouvoirs de décision.

Section 1. — *Le droit d'initiative.*

Sous la III^e^, la IV^e^ et la V^e^ République.

Section 2. — *La prééminence de la Chambre basse.*

En Grande-Bretagne et en France.

Section 3. — *Les pouvoirs de décision.*

La compétence du Parlement et celle du Gouvernement en la matière.

Deuxième partie

L'intégration du budget dans un cadre économique et financier plus vaste.

Chapitre premier. — *Les limites de l'action du pouvoir budgétaire.*

Section 1. — *La rigidité budgétaire.*

Le budget est le reflet d'une politique générale et de la législation préexistante. D'autre part, les ressources publiques ne sont pas illimitées.

Section 2. — *Le ministre des Finances devant la technicité des problèmes posés.*

Les problèmes financiers, ainsi que les problèmes qui relèvent des différents départements ministériels sont de plus en plus techniques et complexes. Nous en donnerons l'exemple par le budget de la défense nationale.

Section 3. — *La liaison du budget et de l'économie nationale.*

La consécration de la liaison en Grande-Bretagne, en France et aux Etats-Unis.

CHAPITRE II. — *La liaison entre le plan et le budget.*

SECTION 1. — *Plan.*

La compétence du Parlement dans la planification et la subordination du budget au plan.

SECTION 2. — *Lois-programme.*

Leur utilité - les autres procédés antérieurs - la portée juridique des lois de programme - et enfin les programmes en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.

SECTION 3. — *Le budget et le plan depuis le I^er^ Plan de Modernisation et d'Equipement.*

Conclusion générale.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Aperçu historique :
L'importance des pouvoirs financiers dans l'acquisition des autres pouvoirs de la représentation nationale.

---

§ 1. — En Grande-Bretagne.

Les libertés du peuple, conquises en Angleterre par les représentants de la nation, suivirent, et même résultèrent, pour ainsi dire, dans une grande mesure, de la conquête des pouvoirs financiers et, en particulier, du pouvoir de consentir à l'impôt. C'est là un fait si bien connu qu'il conviendrait de ne pas y insister, à moins que nous n'ayons à réfléchir sur le sens de cette expérience, en vue de pouvoir situer le pouvoir financier à sa place dans le cadre général des pouvoirs d'ordres différents reconnus à la représentation nationale, et de prévoir son avenir.

A. — La convocation des Parlements.

A l'origine, le roi devant vivre du sien, le consentement des représentants des contribuables était nécessaire pour l'octroi de l'impôt. C'est pourquoi le roi ne faisait recours à l'impôt que pour subvenir à des besoins extraordinaires. Mais, avec le développement des besoins de l'Etat et avec l'accroissement continu de ses dépenses, le roi se trouvait de plus en plus obligé de recourir à la convocation des Parlements en vue de faire voter l'impôt. Les parlementaires engagèrent une lutte contre les expédients dont les rois s'étaient servis pour se passer de la convocation des Parlements, tels que l'emprunt forcé et les bénévolences. En outre, pour s'assurer une

convocation fréquente, le Parlement limitait la durée de certains subsides, déjà consentis pour la durée de la vie d'un monarque.

B. — L'acquisition du pouvoir législatif.

Sur le terrain du pouvoir législatif des Chambres populaires également, les développements furent favorisés par les pouvoirs financiers, le vote des subsides étant retardé jusqu'à ce que les pétitions présentées par le Parlement eussent obtenu satisfaction.

C. — Le controle politique.

Le vote de l'impôt était également l'occasion pour le Parlement de soumettre la politique du Gouvernement et l'action de l'administration à son contrôle. Le point de départ était, à ce propos, la règle constitutionnelle traditionnelle : « le redressement des griefs doit précéder le vote des subsides » (1). Par ailleurs, la dilapidation et les malheurs de la guerre amenaient les Communes à contrôler l'emploi des subsides consentis par le procédé de l'autorisation des dépenses à faire, complément logique du pouvoir d'autoriser les recettes publiques.

D. — La responsabilité ministérielle.

Dans le développement de la responsabilité ministérielle et de celle du Premier ministre britannique, le pouvoir financier du Parlement ne fut pas sans influence : pour obtenir le vote des crédits nécessaires au fonctionnement de la machine gouvernementale, le roi finit par comprendre l'utilité de choisir les ministres qui jouissaient de la confiance de la majorité parlementaire. Quand le roi voulait, éventuellement, choisir à sa guise ses ministres, comme le fit George III qui entendit rétablir le pouvoir personnel, le Parlement pouvait user, en réplique, de l'arme fort efficace qu'est le refus des crédits budgétaires.

E. — La réforme des « Lords ».

On fait remarquer également que la réforme des pouvoirs de la Chambre des Lords par le « Parliament Act » de 1911 commença par supprimer tout pouvoir effectif des Lords en matière financière, avant de réduire leur rôle à un simple droit de veto en matière législative ordinaire » (2).

(1) Jèze : « Le Budget », 1910, p. 96.
(2) Vedel : « Cours de législation financière », 1956-57, p. 41.

F. — L'indépendance des colonies américaines.

Dans le même ordre d'idées, il convient d'observer que l'indépendance des colonies anglaises d'Amérique s'obtint à la suite d'une lutte qui avait été engagée essentiellement contre les impôts établis par la métropole. Ces colonies invoquèrent l'argument suivant lequel elles n'avaient pas à payer d'impôts sans le consentement de leurs assemblées locales respectives. Ce principe fut finalement consacré dans la déclaration des droits (le « Bill of Rights ») de 1688.

Bref, l'arme financière avait, aux mains de la représentation nationale, un rôle capital à jouer dans la conquête des libertés publiques et dans l'établissement des institutions politiques.

§ 2. — En France.

A. — Le sens de l'évolution.

On a l'impression parfois que l'évolution en France a emprunté une voie différente de celle qui fut suivie en Angleterre. Et M. Trotabas (3) de dire que « l'échec des revendications financières des Etats-Généraux du XIV^e^ au XVII^e^ siècle a contraint le peuple à rechercher par d'autres voies la réforme politique et la liberté politique : c'est de celles-ci, acquises à la fin du XVIII^e^ siècle, que procéderont les institutions financières, qui de « cause » deviennent « effet ». « Ce renversement, ajoute-t-il, est important car il semble bien expliquer la position très différente des problèmes financiers en France et en Angleterre ». Il nous semble qu'il est erroné de minimiser en France l'importance du rôle qu'a joué le pouvoir financier de la représentation nationale comme arme politique. S'il est vrai que les tentatives des Etats-Généraux, avant la Révolution, de se faire reconnaître le droit de consentement à l'impôt, étaient vouées à l'échec, il n'en reste pas moins que ces tentatives gardaient quelque importance. L'évolution ne se fait pas d'un seul coup et les tentatives de réforme déjouées ne sont pas pour autant sans effet.

Observons que la réunion des Etats-Généraux de 1789, qui furent transformés en Assemblée Nationale, fut déterminée par des considérations d'ordre financier. Le consentement à l'impôt était l'enjeu essentiel des luttes menées par les organes politiques tels que les Etats-Généraux et les parlements, contre le roi. Si les libertés politiques et le nouveau régime politique furent consacrés en même temps que le pouvoir financier de la représentation nationale dans

(3) Trotabas : « Institutions financières », Dalloz, 1962, p. 35.

la Déclaration des Droits de 1789 et dans les Constitutions révolutionnaires, il n'en reste pas moins vrai que le droit de voter l'impôt et l'emprunt était regardé comme le moyen de pression pour obtenir la Constitution. Ceci se trouve explicitement exprimé dans les Cahiers de doléances des différents Etats (4). Inspirés de ces cahiers et dans le souci de suivre la volonté de leurs mandants, les députés, dans l'Assemblée constituante, refusaient au Gouvernement les emprunts et les impôts tant que la Constitution n'aurait pas été établie. Rien n'est plus significatif à cet égard que le décret du 17 juin 1789 qui, pour empêcher le Gouvernement de céder à la tentation de dissoudre l'Assemblée, déclare toutes les contributions existantes à cette date nulles et illégales, comme établies sans le consentement de la nation, mais il ajoute qu'elles seraient maintenues et perçues comme par le passé jusqu'au jour où l'Assemblée serait dissoute. Toutefois, l'Assemblée se trouva obligée, un peu plus tard et avant l'établissement de la Constitution, d'autoriser tel impôt ou tel emprunt devant les nécessités présentes et devant la gravité de l'embarras financier du moment. Marion illustre la façon dont le vote de certains impôts, même volontaires, avant la proclamation de la Constitution, s'accompagna de multiples manifestations de répugnance et de résistance très fortes (5).

Bref, il ne faut pas, à notre avis, présenter l'évolution anglaise et l'évolution française, à ce propos, comme procédant de deux lignes directrices inverses. Mieux vaut, en revanche, regarder les pouvoirs financiers des Chambres populaires d'une part, et leurs pouvoirs politique et législatif de l'autre comme des domaines d'action qui se renforcent, se corroborent les uns les autres tout au long de l'histoire de la lutte pour le pouvoir. Le droit de consentir à l'impôt et de contrôler son emploi contribue à faire reconnaître les libertés

(4) « Le désir du clergé, dit le clergé de Toul, est que les Etats-Généraux commencent par obtenir cette déclaration (des principes essentiels de la Constitution) et que ce ne soit qu'après l'avoir obtenue que l'on s'occupe du déficit, des moyens d'y remédier, de consolider la dette de l'Etat, des secours à accorder, des emprunts à ouvrir... » La noblesse des Nivernais précise qu'« avant toute délibération sur l'objet des finances, les droits de la nation seront reconnus, avoués et constatés par un acte synallagmatique et déposés dans une charte solennelle revêtue de tous les caractères de l'authenticité ». Marion remarque que le Tiers Etat de Chalons précise très nettement que la périodicité des Etats, la reconnaissance de leurs droits relativement aux impôts, aux emprunts et aux lois devront précéder tout le reste ». Marion ajoute encore comme exemple plus significatif le cahier de la noblesse de Troyes qui avertit ses députés qu'elle les désavouera s'ils votent pour aucun subside avant la promulgation de la Constitution et qui leur enjoint, en outre, de protester formellement contre chaque proposition ou délibération qui serait prise avant la reconnaissance solennelle de ces droits nationaux. Ce ne sont pas les seuls exemples dans les cahiers de trois ordres. MARION : « Hist. finan. de la France depuis 1715 », t. I, p. 435.

(5) MARION, *ibid.*, t. II, pp. 15 et s.

politiques de la nation, et, parallèlement, les pouvoirs politiques ont leurs répercussions sur le développement des pouvoirs financiers des Chambres. Les droits financiers s'obtiennent, généralement, dans un contexte politique favorable. C'est pourquoi Bagehot, s'opposant à ceux qui soutiennent que la *Magna Charta* en Grande-Bretagne transforma le droit de taxation en palladium de la liberté, estime qu'au contraire la liberté existait avant cette Charte, et que le droit de voter les taxes en fut une conséquence et une preuve, mais non point le fondement (6).

B. — Les autres attributions des Chambres.

Mais il importe de ne pas exagérer l'importance du rôle des attributions budgétaires dans le développement des régimes politiques. Certes, ces attributions représentent un support capital du pouvoir politique : celui qui détient le pouvoir financier détient de ce fait même le pouvoir politique dans l'Etat, puisque les effets des finances publiques touchent de près les intérêts les plus concrets du peuple et, qu'en outre, en usant de l'arme financière, les assemblées parlementaires auraient toute chance de faire triompher leurs revendications constitutionnelles à l'encontre du Gouvernement, qui risquerait de se voir privé de tout moyen d'existence. Mais, répétons-le, il faut se garder de toute exagération d'autant plus que les attributions financières ne sont pas les seules à intervenir dans la réalisation des conquêtes constitutionnelles. A l'appui de cette affirmation, je me contenterai de citer quelques exemples. On attribue, semble-t-il, le principe de la responsabilité et le développement de la fonction du Premier ministre en Grande-Bretagne à la nécessité pour le roi de vivre en bonne intelligence avec le Parlement afin d'être en mesure de faire voter par celui-ci les recettes et les dépenses publiques (voir ci-dessus). On fait observer en particulier la tentative de gouvernement personnel faite par George III (7). Mais, nous apercevons avec Maitland qu'« on ne peut pas tracer pas à pas le

(6) Bagehot : « La Constitution anglaise », 1869, p. 5. Bagehot remarque, démontrant d'une façon éclatante l'existence de la doctrine primitive, que « le roi devait consulter le conseil du royaume avant toute entreprise quelconque puisqu'il lui fallait être aidé. C'est avec raison, ajoute Bagehot, qu'on a mis dans « le grand traité » le droit de se taxer soi-même, mais le droit n'aurait été que lettre morte, s'il n'y eût une force armée et une organisation aristocratique pour obliger le roi à faire un traité. Donc, ce droit, conclut-il, fut un résultat et non un fondement, ce fut un exemple et non une cause ». Bagehot : « La Constitution anglaise », pp. 369-370.

(7) « Le point crucial de la lutte avait rapport aux questions financières... une arme de premier choix pour obtenir la nomination du ministre qui lui convenait... », N. Hermann : « La préparation et le vote du budget fédéral aux Etats-Unis », les Edit. de l'Epargne, Paris, p. 10.

procédé par lequel la volonté et le plaisir personnels du roi sont venus compter peu dans le Gouvernement » (8). Et Maitland ajoute encore que « le procédé dont nous parlons est un procédé très graduel, et il est bien difficile de dire, avec quelque précision, à quel point il est arrivé ».

Outre le pouvoir financier, le Parlement pouvait se servir d'autres attributions qui lui appartenaient et qui ne furent pas moins efficaces, telles que l'« Impeachment » des ministres, c'est-à-dire leur mise en accusation par les Communes devant la Chambre des Lords; destiné à l'origine à faire punir des actes criminels, il devint ensuite un moyen de faire reconnaître la responsabilité des ministres devant le Parlement, de leur faire répondre de l'action administrative, légale en elle-même, plutôt que des accusations de corruptions et de malversations dont la preuve suffisante fit défaut dans nombre de cas (9). Le Parlement a également le pouvoir législatif ordinaire : ainsi pouvait-il menacer de ne pas voter les lois dont dépend la vie de l'Etat, et en particulier l'Acte (annuel) de l'Armée ou le « Mutiny Act » dont dépendait le maintien de l'armée d'une année à l'autre. Pour Dicy, l'observation du principe constitutionnel le plus essentiel, à savoir le principe de la réunion annuelle du Parlement, est garantie par le caractère temporaire du « Mutiny Act ». Le pouvoir pour le Parlement d'imposer ses volontés en refusant de passer cet acte est donc si absolu que la simple existence de ce pouvoir a rendu superflue son utilisation (10).

C. — Autres facteurs de développement.

Mais si les attributions budgétaires des Chambres ne sont pas les seules à intervenir dans le développement des institutions politiques, plus généralement, l'aménagement de toutes leurs attributions, financières, politiques et législatives, n'est pas non plus le facteurs déterminant dans cette évolution et ne suffit pas à lui seul à l'interpréter. Constatation simple et qui est l'évidence même, mais il est nécessaire de la faire, ne serait-ce que pour situer le développement et l'aménagement des institutions politiques dans leur contexte historique et ne pas perdre de vue l'ensemble des circonstances qui ont présidé à ce développement. C'est ainsi que la reconnaissance

(8) F.W. Maitland : « The Constitutional history of England », 1re édit., Fisher, p. 397.

(9) Voyez l'« impeachment » de Bacon, de Midellesex et de Buckingham, *in* Keir ; « The Constitutional history in modern Britain, since 1485 », 6 th édit., Adam and Charles Black, London, pp. 193-194.

(10) A.V. Dicy : « Law of the Constitution », Macmillan et Co Ltd London, pp. 452-53, 10 th edit.

de la responsabilité ministérielle et le gouvernement de Cabinet en Angleterre paraissent comme le produit d'une évolution progressive caractérisée par l'intervention d'un certain nombre de facteurs, tels que *le système électoral, l'opinion publique* et l'intérêt accru apporté par les citoyens à la vie du Parlement, *le système des partis* et même *des considérations d'ordre personnel* comme l'avènement de rois qui ne connaissaient pas la langue de leur royaume ou qui ne s'intéressaient pas aux affaires intérieures de ce dernier, comme ce fut le cas de George Ier et George II en Angleterre (11).

Et, qui plus est, on n'est pas d'accord sur les raisons véritables de l'établissement même des Parlements en Angleterre : rejetant l'idée, généralement admise, d'après laquelle le Parlement fut établi en vue d'obtenir le consentement à l'impôt, d'aucuns le justifient par d'autres motifs tels que le désir des rois d'affaiblir le régime féodal en s'appuyant sur la nouvelle classe dans la campagne et dans les villes, contre les barons, ou encore le souci de permettre aux besoins locaux de s'exprimer et de se faire entendre du pouvoir central (12).

Tout en admettant le motif tiré de la nécessité du consentement à l'impôt, on pourrait même soutenir que la convocation des Parlements en vue de consentir à l'impôt n'était pas conçue, à l'origine, comme l'instrument permettant d'établir un régime représentatif (13). Le souverain pouvait se passer de la réunion d'un Parlement, sans violer en quoi que ce soit la loi constitutionnelle aussi longtemps qu'il était à même de vivre du sien, c'est-à-dire de son domaine et de ses prérogatives royales. Mais, avec le temps, le recours à l'impôt, et par là, à la convocation d'un Parlement, fut plus fréquent. On fait même remarquer que la nation n'avait pas le désir de voir convoquer fréquemment un Parlement, ne serait-ce qu'en raison de la liaison qui existait entre cette convocation et la demande royale de

(11) Keir, pp. 331 et s.

(12) Sir Gilbert CAMPION : « An introduction to the procedure of the House of Commons », London, 1950, p. 6.

(13) M. Davenport fait remarquer que c'est une platitude dans l'histoire constitutionnelle anglaise que les grands principes se développent fortuitement à partir de petits griefs... Les libertés du peuple britannique s'étaient essentiellement développées à partir de matières touchant aux poches du peuple. Les monarques médiévaux convoquèrent les représentants de leur peuple à un parlement, non pas pour l'objectif idéal de gouvernement représentatif ou constitutionnel, mais parce qu'il était évidemment plus facile de se procurer l'argent des communes et des villes réunies dans la même assemblée et dans un seul endroit que de monter autour du royaume pour le percevoir une centaine d'assemblées dans une centaine de lieux lointains. Et les représentants regardaient l'assistance au Parlement comme une charge pour laquelle ils recevaient des indemnités journalières de leurs villes ou de leurs communes... E.H. DAVENPORT : « Parliament and the taxpayer », London 1918, pp. 26-27.

subsides. C'est pourquoi, après la consécration législative du principe de la convocation annuelle d'un Parlement au XIV^e^ siècle, ce principe fut violé sans que la nation en fût choquée (14).

Par ailleurs, les Communes, quand elles se refusaient à accorder les sommes demandées par le roi, en les réduisant considérablement, étaient inspirées d'un esprit de parcimonie et de l'idée que le roi devait vivre du sien, tout au moins en temps de paix, plutôt que du souci de surveiller les évaluations des ressources et des dépenses et de soumettre la politique gouvernementale à leur contrôle (15).

Les observations que nous venons de faire sur les liens qui existaient en Angleterre entre les attributions financières des représentants du pays et les libertés du peuple, suffiraient à ramener à sa juste mesure le rôle de ces pouvoirs financiers; mais il ne faut pas, pour autant, en minimiser l'importance.

(14) KEIR, *op. cit.*, p. 38.
(15) Keir, pp. 181 et 249.

PREMIERE PARTIE

LE POUVOIR D'AUTORISATION BUDGÉTAIRE

Nous reprenons ici le problème des compétences en matière d'autorisation budgétaire pour en examiner les différents aspects. Tout d'abord, l'institution budgétaire ne peut être considérée en dehors du cadre constitutionnel dans lequel elle s'insère. Ce sont les considérations constitutionnelles qui sont ici en question.

Mais, on assiste depuis la première guerre mondiale à une évolution générale, en France et ailleurs, vers l'abaissement des Parlements et vers l'extension des fonctions exécutives au détriment des visions théoriques. Les raisons en sont bien connues. En ce qui concerne le droit budgétaire, cette évolution est plus marquée à bien des égards. Il convient donc d'étudier les limitations aux droits du Parlement dans ce domaine.

Nous allons étudier dans un premier chapitre le cadre constitutionnel de l'autorisation budgétaire. Le deuxième chapitre sera consacré à la réglementation de la procédure budgétaire.

CHAPITRE PREMIER

LE CADRE CONSTITUTIONNEL DU POUVOIR BUDGETAIRE

Les attributions financières du Parlement et du Gouvernement s'insèrent dans le cadre de l'ensemble de leurs attributions respectives et dans un régime politique donné. Il convient d'abord de souligner l'importance du pouvoir budgétaire par rapport aux autres pouvoirs de la représentation nationale (Section 1). Ensuite nous procéderons à la recherche du critère de la répartition des attributions financières dans les différents régimes politiques (Section 2). De plus, si la réglementation technique du droit budgétaire n'affecte pas directement le régime démocratique, ce dernier peut favoriser un certain aménagement des règles techniques. C'est ainsi que nous consacrons une troisième Section à l'aménagement technique des règles budgétaires dans son rapport avec le régime politique. Enfin, nous étudierons la répercussion du cadre constitutionnel sur la position du ministre responsable du budget (Section 4).

Section 1

L'IMPORTANCE DU POUVOIR BUDGETAIRE PAR RAPPORT AUX AUTRES POUVOIRS DE LA REPESENTATION NATIONALE

Nous allons successivement situer le pouvoir budgétaire par rapport au pouvoir de contrôle politique et au pouvoir législatif.

Sous-Section 1

POUVOIR BUDGETAIRE ET POUVOIR DE CONTROLE POLITIQUE

§ 1. — A l'origine : les débats budgétaires avant d'autres débats parlementaires.

La discussion annuelle du budget est, aux mains des assemblées, un moyen de contrôle sur l'activité gouvernementale dans son ensemble puisqu'il n'est pratiquement pas d'activité ou de mesure de gouvernement qui ne se traduise, sur le plan financier, par une dépense publique ou par une recette publique. Donc, la discussion budgétaire fournit au Parlement l'occasion de critiquer la politique gouvernementale dans les domaines les plus divers. Ce contrôle budgétaire s'effectue au moment de l'examen en Commission des Finances et au moment du débat en séance plénière. Les Commissions des Finances se renseignent sur la politique du gouvernement par l'audition de ministres et par les rapports qui leur sont présentés par ces derniers. Les Commissions parlementaires et, en particulier, les Commissions des Finances insèrent dans leurs rapports les remarques qu'elles font sur la politique et sur l'action du gouvernement et demandent à ce dernier de prendre des engagements dont il doit tenir compte pour se ménager la critique de la commission l'année suivante.

De plus, le Parlement, en votant le budget, peut modifier considérablement les crédits demandés par le gouvernement et, par là, il peut amener celui-ci à adapter son action aux crédits alloués; il pourrait même l'amener à arrêter une activité ou un service public particulier en lui refusant le crédit nécessaire à son exécution. En d'autres termes, le Parlement a le pouvoir d'effectuer des réformes administratives par le moyen de la modification ou du refus de crédits.

Si l'on a pu restreindre les pouvoirs du Parlement à ce sujet, c'est parce que venaient s'ajouter aux pouvoirs budgétaires des Chambres, qui étaient auparavant un moyen de contrôle de l'exécutif, d'importance considérable, d'autres moyens, peut-être non moins efficaces. On peut constater que dans les périodes où ces autres moyens de contrôle faisaient défaut, la discussion et le vote du budget présentaient un intérêt capital pour effectuer ce contrôle, et que, au fur et à mesure que les instruments de la compétence politique du

Parlement font leur apparition, les débats budgétaires perdent une partie de leur utilité (1). C'est ainsi que *sous la Restauration*, où le Parlement n'avait pas le droit de question ou d'interpellation jusqu'en 1830, les débats budgétaires fournissaient aux Chambres l'occasion d'exercer un contrôle détaillé sur la conduite de l'administration et de passer en revue ses actes. Il suffit de se référer à quelques ouvrages sur l'histoire constitutionnelle de l'époque pour s'en convaincre. On a remarqué que « le budget renferme la vie tout entière de l'Etat il tient à tout, touche à tout, il met en question l'administration interne, les relations extérieures, l'armée, la marine, la prospérité du pays, le Gouvernement lui-même... Le budget embrasse dans son ensemble, comme dans ses détails, tous les intérêts matériels et moraux du pays » (2).

Dans ces conditions et avec cette conception du budget, les débats budgétaires permettaient d'évoquer les questions les plus diverses et servaient de cadre à toutes les manifestations politiques (3). La question était souvent placée sur le terrain politique et on constatait que les orateurs tendaient fréquemment à faire d'une question toute de finance « une question politique de confiance et de conscience » (4).

Il en était de même *sous la Monarchie de Juillet*, où les débats budgétaires assuraient un contrôle sur l'exécutif d'autant plus important que le droit d'interpellation était peu utilisé par les parlementaires.

Après la Révolution on invoquera, à l'encontre du droit des Assemblées de voter les dépenses, l'argument selon lequel la responsabilité ministérielle dispenserait le Parlement de surveiller l'emploi des finances (5).

On pourrait, donc, penser être en droit, vu l'apparition d'autres moyens d'action du Parlement sur le Gouvernement et devant le retard dans le vote des budgets, de chercher à délimiter les champs d'action respectifs de ces instruments que détient le Parlement et les différentes sanctions dont ces instruments doivent être assortis.

Les discussions budgétaires pourraient être réglementées par rapport aux autres moyens de contrôle parlementaire.

(1) Jèze, *op. cit.*, p. 99.

(2) Le Baron de Nerve : « Histoire Financière de la Restauration », p. 36, t. I, cité *in* Mansard : « Les Vicissitudes de la notion du Budget... », p. 3.

(3) Louis Michon : « Le Gouvernement parlementaire sous la Restauration », Paris 1905, p. 197.

(4) Michon, *ibid.*, p. 231.

(5) Moniteur réimprimé, t. I, p. 322, cité *in* Martin de Mereuil, p. 59.

§ 2. — Le champ d'action des débats budgétaires.

A. — Les questions étrangères.

Les parlementaires devraient se contenter d'aborder les questions financières. Evidemment, cela ne veut pas dire qu'il leur soit interdit de se départir du point de vue strictement financier, des chiffres mornes; le budget étant la traduction sur le plan financier d'une politique du gouvernement, les parlementaires ont le droit, au cours des discussions budgétaires, de passer en revue les actes du gouvernement, dans la mesure où ces actes sont susceptibles d'avoir une incidence financière, à l'exclusion des questions étrangères aux finances publiques.

Toutefois, les débats budgétaires n'en constituent pas moins, en fait, l'occasion de soulever ces questions étrangères aux dépenses et aux recettes publiques; cela malgré la reconnaissance aux Assemblées parlementaires d'autres procédés de contrôle que les débats budgétaires. Nous pouvons citer à ce propos, entre autres, les exemples suivants concernant la discussion des derniers projets de loi de finances. A l'occasion de la discussion des crédits de l'Education nationale, on s'éleva contre la façon dont la Télévision rendait compte des travaux parlementaires en constatant qu'elle les avait traités comme s'ils s'étaient déroulés devant des banquettes vides (6).

Dans les débats du budget de l'O.R.T.F. pour 1966, les parlementaires évoquaient la campagne présidentielle : les pouvoirs de la Commission nationale de contrôle prévue pour cette campagne, l'interdiction faite aux radios périphériques de donner la parole aux candidats, etc. (7).

Il est plus significatif de rappeler les débats sur le budget des Affaires étrangères. On critique la politique du gouvernement à l'égard de l'action américaine au Vietnam, « l'isolement » de la France, la « philosophie générale » de la politique gaulliste, etc. En réalité, c'est toute la politique extérieure du gouvernement qui est en cause beaucoup plus que les crédits de ce département ministériel.

Il en est de même des débats sur le budget du ministère de la Justice. Pour le budget de 1964, la plupart des questions soulevées ne montrèrent pas de rapport réel et évident avec les finances publiques : critique de la procédure employée pour la réforme du Conseil d'Etat, réforme des professions d'avocats et d'avoués et, ce qui était l'objet essentiel du débat, la demande d'amnistie pour les coupables de la subversion qu'avait engendré le problème algérien (8).

(6) *Le Monde* du 8 novembre 1963, p. 2.
(7) *Le Monde* du 17 novembre 1965, p. 7.
(8) *J.O.*, Déb., novembre 1963.

En un mot, il suffit de suivre les débats budgétaires pour se convaincre qu'ils servent, en fait, à évoquer les questions les plus étrangères aux finances de l'Etat.

Quelles en sont les raisons ? Tout d'abord, sous la III^e^ République et sous la IV^e^, jusqu'à l'application du décret organique du 19 juin 1956 portant détermination du mode de présentation du budget de l'Etat, la procédure budgétaire s'étendait, chaque année, sur plusieurs mois, à tel point qu'il ne restait aux parlementaires, en dehors de ces débats budgétaires, que trop peu de temps pour évoquer les questions qui les préoccupaient (9). D'où l'intérêt que présentaient les discussions budgétaires comme étant l'occasion principale, sinon unique, de soulever ces questions et d'effectuer les réformes les plus diverses.

En outre, l'évocation, par les parlementaires, des questions étrangères aux recettes et aux dépenses publiques tient également à ce qu'il est souvent difficile de faire la discrimination entre les questions ayant une incidence financière et celles qui n'ont rien à faire avec les finances, étant donné qu'il n'est presque, nous le répétons, aucun acte de l'Etat que l'on ne peut lier, plus ou moins, à ses finances.

Certes, le décret organique du 19 juin 1956 avait soigneusement réglementé les délais impartis aux débats sur la loi de finances de l'année, et l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est venu confirmer cette réglementation qui limite considérablement, en pratique, la portée des débats budgétaires et la latitude laissée aux parlementaires de s'étendre sur des questions étrangères aux finances publiques.

Toutefois, il n'en reste pas moins vrai que la procédure budgétaire garde son intérêt, par rapport aux autres discussions du Parlement, du fait même qu'elle se termine par cette sanction que constituent les votes sur les différents crédits budgétaires. Nous allons voir, plus loin, que les questions adressées aux ministres ne donnent plus lieu à un vote, à une résolution du Parlement, contrairement aux discussions des demandes de crédits qui portent sur des textes précis et se concrétisent par un vote de la représentation nationale.

C'est pourquoi, dans la procédure de la Chambre des Communes anglaises et d'après ce qu'on appelle le principe de l'anticipation,

(9) JAURÈS écrivait en 1913 : « C'est le budget que je veux dire ou le débat sur le budget. Il tient une terrible place dans la soupe parlementaire et on n'en vient jamais à bout. Que fait la Chambre aujourd'hui ? Elle discute le budget. Que faisait-elle hier ? Elle discutait le budget. Que fera-t-elle demain ? Elle discutera le budget » ; citation empruntée à M. Figère. La Pratique actuelle en matière de procédure budgétaire, thèse, Paris 1951, p. 236.

toute proposition de motion en vue de traiter un sujet quelconque est irrecevable si le même sujet est déjà soumis à la Chambre par un procédé plus efficace que celui par lequel on cherche à l'anticiper; mais l'anticipation est permise si le sujet en cause est évoqué par un procédé aussi ou moins efficace (10). Un « bill » ordinaire ou financier étant plus efficace qu'une motion, il en résulte que la motion ne peut pas anticiper les débats budgétaires.

A cela s'ajoute le fait que les débats budgétaires représentent aux yeux des parlementaires désireux de discuter la politique du gouvernement, une garantie effective contre la tentation qu'aurait le gouvernement de leur refuser des occasions de débat. Ceci est plus valable en France où n'existe pas un débat périodique sur la politique générale du gouvernement qu'en Grande-Bretagne, où l'Adresse en réponse au Discours du Trône, lors de l'ouverture de la session parlementaire, permet au Parlement d'effectuer ce contrôle d'ensemble.

B. — L'absence d'un débat d'ensemble.

Dans le régime parlementaire français, sous la III^e^ et la IV^e^ République, il n'existait que le mécanisme de l'investiture ou le vote de confiance lors de la présentation du nouveau gouvernement devant l'Assemblée nationale, pour permettre à cette dernière de discuter le programme et la politique que le Président du Conseil comptait poursuivre (art. 45 de la Constitution du 27 octobre 1946) (11). La Constitution du 4 octobre 1958 n'impose pas le procédé de l'investiture ou du vote de confiance lors de la formation du ministère; toutefois, l'article 49, alinéa 1^er^, dispose que le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Il est normal et conforme à la tradition parlementaire qu'il le fasse dès la formation du gouvernement (12). Il se peut, en pratique, que le Premier ministre fasse des déclarations sur la politique du gouvernement, mais aucune obligation constitutionnelle ne lui impose de le faire.

Tout ceci veut dire qu'en l'absence d'un grand débat d'ensemble annuel sur la politique gouvernementale en dehors des débats budgétaires, ces derniers revêtent, de ce fait, une importance capitale.

(10) Sir Erskine Mays' Parliamentary practice, 16^e^ éd., pp. 403-4. Par ailleurs, le « Standing Order », exige, pour savoir si une discussion est irrecevable sur la base de l'anticipation, que le « Speaker » de la Chambre doive prendre en considération la probabilité de la discussion du sujet en cause dans un délai raisonnable.

(11) G. Vedel^e^: « Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions politiques », 1960-61, Les Cours de Droit, pp. 323-5.

(12) G. Burdeau : « Droit Constitutionnel et Institutions politiques », 1959, p. 427.

Mais, convient-il d'organiser un tel débat en France ? La question éait débattue avant le décret organique du 19 juin 1956. D'aucuns, en particulier M. Goguel, soutenaient qu'un tel débat d'ensemble sur un rapport annuel fait par le gouvernement sur la politique générale « permettant de situer les problèmes les uns par rapport aux autres, serait extrêmement précieux dans la mesure où il permettrait de réagir contre la tendance à la fragmentation et à la spécialisation... » (13).

D'autres, en particulier M. Bertrand, estiment qu'un rapport annuel de politique générale est aussi inutile que difficile et préconisent, en revanche, un raport sur la politique économique du gouvernement, présenté en dehors des discussions budgétaires puisque l'insertion de ce rapport dans un document de caractère essentiellement financier aboutirait à fausser l'optique sous laquelle les questions économiques doivent être présentées.

D'autres encore se contentent de l'évocation des problèmes économiques lors des débats budgétaires et notamment dans le rapport du ministre des Finances et celui du rapporteur général du budget. On peut classer dans cette catégorie d'opinions, avec quelque nuance, celle de M. le Doyen Vedel, qui voit le Parlement manifester une tendance trop naturelle à l'immobilisme et ne croit pas à la nécessité d'un rapport économique, sans vouloir nier à un tel rapport, pour autant, tout intérêt éventuel (14).

Le droit positif français a favorisé, depuis le décret organique de 1956, cette dernière solution : le décret, en vue d'intégrer le budget de l'Etat dans l'économie nationale, comme nous allons le voir plus loin, imposait au gouvernement de présenter au Parlement deux rapports, au plus tard avec le projet de budget, l'un économique et l'autre financier, définissant les objectifs économiques et financiers et assortis d'annexes (art. 2 et suiv. du décret organique).

L'ordonnance organique de 1959 précise, à son tour, dans l'article 32, que le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir, à quoi s'ajoutent des annexes explicatives faisant connaître certains éléments et données que le texte précise.

De notre côté, il nous paraît souhaitable de faire intervenir un débat d'ensemble sur un rapport de politique générale du gouverne-

(13) Voyez la Table ronde organisée les 3 et 4 juillet 1954 par l'Association Française de sciences politiques, consacrée au Travail parlementaire dans certains pays et publiée sous le titre : « Le travail parlementaire en France et à l'étranger », P.U.F., p. 36.

(14) *Ibid.*, p. 195.

ment lors de la procédure budgétaire. Certes, on pourrait mettre l'accent, dans le rapport que nous proposons d'introduire, sur les problèmes économiques et financiers, mais il ne faudrait pas se borner à ces deux aspects particuliers de la politique gouvernementale. Les débats budgétaires seraient, de la sorte, l'occasion d'un grand débat annuel sur la politique financière, économique, sociale, en un mot, sur la politique gouvernementale tout entière.

Nous pensons que les arguments qui étaient invoqués à l'encontre d'un rapport annuel général ont perdu, sous la Ve République, beaucoup de leur pertinence. On faisait valoir que ces rapports ou les déclarations de politique générale étaient déjà faits, sous la IVe République, à chaque crise ministérielle; cela veut dire, vu l'instabilité ministérielle de l'époque, plus d'une fois par an.

Avec la Ve République, où les ministères jouissent de plus de stabilité et où la Constitution n'exige pas un vote d'investiture, l'introduction d'un débat d'ensemble annuel se révèle, selon nous, fort utile.

Si nous voulons lier ce débat d'ensemble à la procédure budgétaire, c'est pour le double motif de rendre aux débats budgétaires une certaine importance, d'une part, et d'assurer, d'autre part, aux membres du Parlement l'occasion annuelle de passer en revue toute la politique gouvernementale, étant donné la nécessité pour l'exécutif du budget annuel, qui seul lui permet d'assurer le fonctionnement continu et régulier de la machine gouvernementale et administrative.

Nous verrons plus tard comment le décret organique de 1956, et puis l'ordonnance de 1959, ont pris soin de simplifier le mode de présentation du budget afin de donner une vue générale et simplifiée des finances publiques. C'est ce qui facilite un contrôle parlementaire général portant sur les grandes lignes de la politique financière du gouvernement. Remarquons que ledit décret organique a mis fin à la pratique antérieure des lois de développement qui entraînaient de longs débats sur les détails du budget et faisaient perdre de vue au gouvernement, comme au Parlement, les grandes lignes de la politique financière (15).

Avant le décret organique de 1956, et pour économiser du temps, la discussion générale de chacun des fascicules budgétaires avait été supprimée et on s'était contenté de procéder à la discussion générale en fin de débat, lors du débat sur la loi de développement (16). Une autre manifestation de cette tendance résulte de l'intégration du budget de l'Etat dans l'économie nationale. Signalons encore que

(15) Louis Cartoux : « Pouvoir financier et Pouvoir politique », *in* R. Dr. pub., mars-avril 1957, p. 267.

(16) Blamont : « Les techniques parlementaires », Que sais-je ? 1958, p. 291.

les dépenses du budget ne font l'objet que de votes globaux : services votés, autorisations nouvelles par titre et par ministère, par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre (art. 31 de l'ordonnance organique de 1959).

Les détails du budget ne se trouvant que dans les annexes à la loi de finances, l'esprit de la réglementation semble exclure ces détails de la discussion parlementaire (17).

Dans le souci d'assurer ce contrôle général à l'occasion de l'examen du budget de l'Etat, nous croyons devoir nous opposer aux propositions, qui ne sont d'ailleurs pas récentes, de supprimer la discussion générale du budget et la discussion générale précédant chacun des budgets particuliers (18) ou, tout au moins, de ne les effectuer que tous les deux ans ou pour le premier budget de chaque législature. Les partisans de cette proposition estiment inutiles les débats parlementaires généraux qui ne traduisent souvent que des propos oratoires dépourvus de sanction. L'intervention des parlementaires ne devrait donc, selon eux, porter que sur des textes faisant l'objet d'un vote concret et précis. Ils ajoutent, en faveur de leurs propositions, qu'en général n'interviennent dans les discussions générales que les parlementaires qui ont déjà présenté ou qui veulent déposer des propositions d'amendement sur telle ou telle rubrique de dépenses : ce qui fait servir les débats généraux de simple préface à leurs interventions ultérieures (19).

Selon nous, ces débats généraux, qui fournissent l'occasion d'un contrôle général, dans le sens d'un droit de critique générale de l'action du gouvernement, sont indispensables, vu la limitation considérable du droit d'initiative et du droit de vote parlementaire en matière budgétaire. Par ailleurs, les parlementaires qui veulent intervenir dans la discussion générale chercheraient à intervenir, en cas de suppression de cette dernière, dans les discussions particulières, sur les différentes rubriques budgétaires faisant l'objet de vote particuliers et, de la sorte, l'on risquerait de ne pas gagner du temps.

C. — Les débats en Grande-Bretagne.

Dans la procédure budgétaire en Grande-Bretagne, bien des possibilités s'offrent aux parlementaires de débattre et de critiquer la politique gouvernementale, les discussions se plaçant sur le terrain politique plutôt que sur le plan financier. Ces possibilités de cri-

(17) Louis Cartoux, *ibid.*, p. 145.
(18) Voyez Buty : « Le vote du Budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire », thèse, Paris 1926, pp. 139 et suiv.
(19) Buty, *ibid.*, p. 145.

tique générale s'avèrent d'autant plus utiles que le pouvoir de modifier les prévisions budgétaires de la Couronne est, en droit et en fait, sensiblement réduit.

Le Chancelier de l'Echiquier ouvre la discussion budgétaire par un discours (le « budget Speech ») devant la Commission de la Chambre entière sur les voies et moyens. Ce discours, aussi bien que le document imprimé (le « Financial Statement ») exposent sommairement les prévisions budgétaires, les résultats obtenus pour l'exercice qui vient de s'écouler et la situation économique en général. La discussion générale s'engage alors sur la politique financière du Gouvernement (20). Le projet de loi de Finances (le « Finance Bill ») subit ensuite la procédure législative ordinaire.

Pareillement, la discussion des prévisions de dépenses par la Chambre est utilisée essentiellement pour critiquer la politique générale du gouvernement. Les besoins provisoires en crédits étant assurés avant le début de l'année financière, le gouvernement a pu laisser à l'opposition le choix des questions à débattre dans les jours réservés aux prévisions des dépenses indépendamment de l'ordre dans lequel ces prévisions ont été présentées.

De plus, les réductions de crédits proposées par l'opposition, telles que, par exemple, celles visant à réduire le traitement d'un ministre, servent de prétexte pour critiquer la politique menée par le gouvernement dans le service ou le ministère pour lequel le crédit est demandé (21). Il s'agit donc plus d'une critique de la politique générale du gouvernement que d'un examen minutieux de cette politique dans ses aspects strictement financiers. Certes, les *règles de pertinence* (22), qui interdisent aux orateurs de s'écarter du sujet débattu, sont maintenant interprétées plus strictement, ce qui se manifeste, notamment, dans la procédure législative et dans la détermination des amendements recevables aux lois de finances (23). Cette interprétation stricte est due, d'une part, à l'introduction de la procédure écrite par les « Standing Orders » et, d'autre part, au rôle important et au prestige dont jouit le Speaker de la Chambre dans la direction des débats, par comparaison aux présidents des Assemblées parlementaires françaises (24). A quoi s'ajoute le fait que dans la procé-

(20) Sans aucune possibilité d'amender ou de discuter en détail à ce stade les propositions de recettes publiques afin de permettre leur adoption rapide et leur entrée en vigueur provisoirement dès qu'elles sont adoptées par la Commission. Lord CAMPION et D.W.S. LIDDERDALE : « La Procédure parlementaire en Europe », Etude comparée, Cahiers de la F.N. des Sc. Polit., n° 73, pp. 239-40.

(21) Sir Gilbert CAMPION, *ibid.*, p. 268.

(22) « Rules of relevancy ».

(23) Sir G. CAMPION, *ibid.*, p. 53.

(24) Sous la V^e^ République, les attributions conférées aux Présidents, et en particulier au Président de l'Assemblée Nationale, sont accrues ; toutefois ces

dure parlementaire anglaise les débats sont réglementés par des règles techniques et portent moins sur un sujet comme dans la procédure française, que sur des formules rigides; d'où il est plus facile de préciser, pour un débat déterminé, les limites auxquelles les orateurs doivent s'arrêter (25).

Quelque stricte que soit l'interprétation à donner à la règle de pertinence dans les débats de la Chambre des Communes, cette règle est assouplie au point de permettre, pour les débats sur les prévisions budgétaires de l'Armée, celles de la Marine et celles de l'Air, une discussion générale sur l'un des services de défense tout entier à l'occasion de la discussion du premier « vote » devant la Commission des Crédits, à savoir le vote concernant le nombre d'officiers à maintenir, ou le « vote » des paiements et salaires; cela à moins qu'une discussion n'ait eu lieu auparavant. La raison en est que les dépenses de chacun des services de défense, quoique réparties entre plusieurs « votes », sont considérées comme portant sur un seul objet. Après le débat général, la discussion doit se limiter à chacun des « votes » au fur et à mesure qu'ils sont abordés.

Il convient de remarquer, cependant, que les débats budgétaires ne fournissent pas l'occasion régulière de traiter des questions touchant à l'ensemble des trois services de défense nationale. Ces questions communes sont, en général, évoquées en dehors de la procédure budgétaire.

Quant aux dépenses des services civils, il est de règle que les débats se limitent à chaque « vote » particulier lors de sa soumission à la considération de la Chambre, sans que l'occasion soit offerte de critiquer l'ensemble d'un service ou plusieurs services nourris de plusieurs votes.

Pour assurer cette discussion générale, on avait eu recours à une procédure particulière fondée sur le consentement unanime de la Commission, procédure qui ne pouvait être utilisée si un seul membre s'y opposait. Cette procédure particulière consistait dans la proposition de la question sur l'un des « votes » d'un certain département, sur lequel s'ouvrait une discussion générale, au terme de laquelle on passait au scrutin sur les autres « votes » sans débats particuliers, si besoin était (26).

attributions restent encore moins étendues que celles du Speaker de la Chambre des Communes. La tradition parlementaire française qui est dans le sens du respect des droits des orateurs de s'exprimer dans les débats, rend moins rigoureuse l'application des règles de pertinence.

(25) Voyez l'analyse du processus des débats en France et en Grande-Bretagne faite par M. Lidderdale dans son ouvrage : Le Parlement français, pp. 140-144.

(26) Sir G. Campion, *ibid.*, p. 270.

§ 3. — La sanction des débats budgétaires : interdiction de résolutions, de motions et d'ordres du jour motivés.

A. — Le problème avant la Constitution de 1958.

S'agissant de l'issue des débats budgétaires, il faudrait logiquement qu'elle soit une issue spécifique, à savoir le vote des dépenses et des recettes publiques. Le Parlement peut, au cours des discussions budgétaires, soulever des questions étrangères aux finances publiques, comme nous l'avons déjà indiqué; lorsqu'il passe au vote, il doit se contenter, en revanche, d'accorder, de modifier ou de refuser les demandes formulées par le Gouvernement. Il convient de remarquer qu'il n'en était pas toujours ainsi. Les parlementaires profitaient du budget pour adresser au Gouvernement des interpellations suivies d'ordres du jour motivés d'approbation ou de blâme. Ajoutons que c'était même à la demande du Gouvernement que des interpellations étaient souvent renvoyées à la discussion budgétaire.

Pour mettre de l'ordre dans les discussions budgétaires et pour remédier à la lenteur de ces discussions, une résolution de la Chambre des députés en 1911 interdit les pratiques d'interpellation au cours des débats parlementaires. Le règlement de 1915 reprenait cette interdiction dans ses articles 102 et 112, dont le premier prévoyait qu'« aucun projet de résolution, aucune motion, aucun ordre du jour motivé ne peuvent être déposés au cours de la discussion de la loi de finances, de la loi relative aux contributions directes et des lois portant ouverture ou annulation de crédits ».

Cette interdiction, d'ailleurs, se justifie par le fait que le règlement de la Chambre réserve un jour par semaine aux interpellations de ses membres; ce serait donc tourner cette règle que de permettre aux parlementaires de joindre des interpellations à la discussion du budget (27).

Il était donc permis, sous la III^e^ et la IV^e^ République, en dehors des débats sur le budget, de déposer des propositions de résolution et de voter après les débats sur une question ou sur une interpellation. Ce droit de vote sur les propositions de résolution était, aux yeux des parlementaires, d'autant plus utile que le pouvoir législatif des assemblées subissait un déclin continu. Les assemblées se servaient donc des propositions de résolution pour parer partiellement à leur impuissance législative en invitant le Gouvernement à déposer des projets de lois ou à assouplir des mesures législatives par les actes d'exécution.

(27) Buty, *ibid.*, p. 152.

En outre, il convient de souligner l'extension du domaine de l'activité de l'administration, en dehors de l'intervention parlementaire, et parallèlement l'accroissement considérable des actes administratifs dû aux exigences de la vie de l'Etat moderne; aussi les assemblées ne peuvent-elles se désintéresser de ces actes qui sont fréquemment d'importance capitale. C'est pourquoi, à l'égard de ces actes administratifs, les assemblées parlementaires peuvent être tentées d'utiliser la procédure de résolutions ou de motions afin d'infléchir le sens et la portée de l'action gouvernementale (28).

B. — Le problème dans la Constitution de 1958.

La Constitution de 1958 a sensiblement réduit le pouvoir de contrôle du Parlement sur l'Exécutif. Nous en tenant aux propositions de résolution et d'ordre du jour motivés, il convient de constater que les règlements définitifs des deux assemblées, après la sanction du Conseil constitutionnel, les interdisent. Les règles provisoires votées en janvier 1959, ainsi que les règlements définitifs, avaient admis les propositions de résolutions tant qu'elles ne mettraient pas en jeu la responsabilité du Gouvernement en dehors des formes prévues par l'article 49 de la Constitution (29).

Le règlement définitif avait transféré le pouvoir de décision concernant la recevabilité des propositions de résolution du bureau de l'Assemblée nationale au Gouvernement. Le Conseil constitutionnel est allé plus loin en déclarant inconstitutionnelle toute proposition de résolution, hormis les cas expressément prévus par des textes constitutionnels et organiques et les mesures d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de l'Assemblée. La pratique de ces propositions de résolutions, dans la mesure où elles tendent à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, serait, selon le Conseil constitutionnel, « contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50 » (30).

Par ailleurs, le vote d'une proposition de résolution à l'issue du débat sur une question orale ou sur une interpellation avait été accepté par une longue tradition parlementaire sous la III[e] Répu-

(28) François Baudet, *in* R. Dr. Pub., 1958, p. 288.

(29) Voir art. 19 du règlement provisoire de l'Assemblée Nationale et l'art. 82 du règlement définitif. Voir également l'intervention du Premier Ministre, séance du 26 mai 1959 (*J.O.*, Déb. Parl., A.N., p. 558).

(30) Conseil constitutionnel, décision sur la conformité à la Constitution des règlements de l'Assemblée Nationale et du Sénat (*J.O.*, 3 juillet 1959, p. 6643).

blique. Sous la IV^e^ République, les règlements des deux Assemblées avaient accepté cette pratique, motif pris de l'argumentation théorique d'après laquelle la Constitution ayant organisé la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement selon des mécanismes spéciaux, les résolutions ne mettraient pas en jeu cette responsabilité.

Toutefois, l'expérience de la IV^e^ République s'avérait décevante et la pratique de propositions de résolutions et d'ordres du jour motivés clôturant les débats sur les questions orales ou sur les interpellations, influençait pratiquement l'existence du Gouvernement, qui ne pouvait se maintenir en fonction devant l'hostilité d'une assemblée sur quelques problèmes importants. C'est pourquoi le Gouvernement s'opposait, lors des débats sur les règlements définitifs des deux Chambres, à la pratique d'interpellation avec vote; et le Conseil Constitutionnel, en interdisant les propositions de résolutions, se ralliait à la thèse gouvernementale.

Le Premier ministre, à l'époque M. Michel Debré, prétendait que la Constitution précise dans quels cas vote un parlementaire et dans quelles conditions s'exerce son droit d'initiative; le règlement de l'Assemblée ne peut ajouter à ces cas déterminés (31).

Donc, du point de vue politique, les propositions de résolution n'étant pas prévues par la Constitution, ne doivent pas créer de mécanismes supplémentaires venant s'ajouter à celui de la motion de censure.

Cette interprétation de la Constitution est juridiquement et politiquement critiquable (32).

Que la solution adoptée par le Conseil constitutionnel soit conforme ou non à la lettre ou à l'esprit de la Constitution, il nous semble qu'elle a contribué à amoindrir l'autorité du Parlement. D'après M. Michel Debré, c'est, au contraire, la multiplicité des votes qui a abouti, dans bien des cas, à la dégradation des institutions parlementaires. Il voit dans l'expérience parlementaire française, en matière de résolutions, des batailles vaines sur un paragraphe, un mot ou une ponctuation, et la recherche « d'un mot ambigu — rouge pour ceux-ci, blanc pour ceux-là, à condition que ce fût le même mot pour que tout le monde pût voter le texte ».

De notre part, nous croyons que les erreurs commises dans l'exercice de ce droit de vote ne justifient pas son retrait du Parlement. La fonction représentative du Parlement implique que les parlemen-

(31) Intervention de M. Michel Debré à la séance du 26 mai 1959 (*J.O.*, Déb. Parl., Ass. Nat., pp. 557-8). Dans le même sens, le Rapporteur de la Commission spéciale du règlement, M. Michel Habib Deloncle, la même séance, pp. 554-5.

(32) Voir Vedel, *ibid.*, pp. 968-9, et également l'intervention de M. Jean de Broglie à la séance de l'A. N. du 26 mai 1959 (*J.O.*, Déb. Parl., A.N., pp. 560-1).

taires fassent connaître au Gouvernement les sentiments et les réactions du pays sur les divers problèmes. Pour ce faire, il faut développer le dialogue et le contact entre les Assemblées et le Gouvernement; c'est ce qu'a fait la Constitution en réservant une séance par semaine par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement (art. 38, al. 2 Constitut.).

Toutefois, les débats non suivis d'un vote, soulevés par les questions, nous paraissent peu efficaces, étant donné qu'il est souvent fort difficile de dégager le sentiment de l'Assemblée, sur un problème donné, d'une multitude de discours dans les sens les plus différents; le procédé normal permettant de dégager ce sentiment, c'est le vote (33).

Au surplus, le vote de résolution ou d'ordre du jour motivés représente une soupape de sûreté qui permet aux parlementaires de se libérer de leurs mécontentements, sans les obliger à recourir à la procédure excessive de la motion de censure ou à celle du refus du budget.

Sous-Section 2

LE DECLIN DU POUVOIR LEGISLATIF

Il n'est pas interdit de penser que le déclin du pouvoir législatif contribue à garder au pouvoir financier un intérêt considérable. Les propositions de lois qui cèdent la place de plus en plus aux projets de lois, la législation par délégation de pouvoir, la limitation du domaine de la loi (art. 34 Constitut.) et les diverses prérogatives reconnues à l'Exécutif au cours de la procédure législative, ont pour effet d'affaiblir énormément le pouvoir législatif du Parlement.

On est donc en droit de penser que les Assemblées chercheront, dans un souci de compensation, à accentuer leur contrôle sur l'exécutif par l'instrument budgétaire. Par ailleurs, la restriction du domaine de la loi au profit du pouvoir réglementaire peut permettre aux assemblées de consacrer plus de temps au contrôle du Gouvernement et en particulier de prolonger le temps imparti aux débats budgétaires, ce temps étant jugé généralement insuffisant.

M. Cotteret a fait remarquer, en se référant au travail législatif de la première session de la première législature de la V^e^ République,

(33) « ... le seul procédé qui établisse des relations normales entre le Gouvernement et l'Assemblée tient dans le droit de voter. En effet, une question écrite, ou un discours, ne sont et ne seront jamais qu'un acte personnel. Or, une Assemblée est un organisme collectif qui s'exprime par un langage collectif. Ce langage, c'est le scrutin », intervention de M. Jean Broglie, *ibid.*, p. 560.

que tant les propositions et les projets de lois que les lois promulguées sont en baisse dans de grandes proportions. L'exemple pris par M. Cotteret est d'autant plus frappant que la première année d'une législature était, sous la IV^e^ République, celle où les propositions de lois étaient les plus abondantes (34).

D'un autre côté, cette délimitation des matières pouvant faire l'objet de lois, a pour conséquence de revaloriser le droit budgétaire : le domaine d'intervention de la loi, dans la conception classique du droit public français, était illimité, la loi formelle pouvait souverainement régler tout, statuer sur n'importe quelle matière. Avec la Constitution de 1958, le Parlement législateur ne peut intervenir que dans les matières énumérées par la Constitution.

En revanche, le pouvoir financier, ou plus exactement le pouvoir budgétaire du Parlement, ne subit pas de telles restrictions quant à son domaine d'intervention; le Parlement, en autorisant d'effectuer les dépenses et de percevoir les recettes publiques, peut toucher à tout et peut passer en revue l'action du gouvernement qui ne relève plus, au fond, que de la compétence exclusive de ce dernier d'après la Constitution. Aussi, le pouvoir budgétaire du Parlement pourrait-il présenter un intérêt réel en permettant un contrôle parlementaire parallèle à l'extension de la compétence réglementaire.

Sans doute, pourrait-on envisager que par une loi organique le Parlement recouvre la plénitude ou l'essentiel de son pouvoir législatif antérieur, la Constitution elle-même ayant prévu que les dispositions de son article 34 pourront être précisées et complétées par une loi organique. Mais il faut noter, avec M. Cotteret (35), que si une loi organique s'avisait de rétablir purement et simplement la souveraineté parlementaire, ou était par trop générale, le Conseil constitutionnel s'opposerait à l'entrée en vigueur d'une telle loi. Et il ajoute que dans la phase actuelle du régime politique, cela est impossible.

Si le domaine d'action du pouvoir budgétaire des assemblées s'étend de loin au-delà des matières réservées au Parlement, ce pouvoir budgétaire manifeste également sa supériorité à un autre point de vue, à savoir la généralité d'optique qu'exigent les mesures financières à la différence de la plupart des lois ordinaires qui n'imposent pas une telle généralité d'optique.

L'octroi d'un certain crédit à tel ou tel objet comporte un jugement de valeur, une opération d'arbitrage entre les différents postes de dépenses et, par là, un arbitrage sur les grandes options de la

(34) Cotteret : « Le Pouvoir législatif en France », Paris 1962, pp. 154-5.
(35) *Ibid.*, p. 175.

politique générale. Un problème financier ne se présente ni se résout isolément; il faut le situer dans le cadre de la politique financière, économique et sociale de l'Etat. Au contraire, une mesure législative ordinaire peut souvent se concevoir sans qu'il soit besoin de la rapprocher des autres mesures législatives soumises au Parlement (36). La loi peut présenter un intérêt mineur, du fait du foisonnement des lois et de l'intervention du pouvoir législatif dans les matières les plus diverses. Ceci est dû, le plus souvent, aux exigences de plus en plus complexes de la vie dans la société moderne, où se fait sentir la nécessité de réglementation dans les différents domaines de l'activité humaine et de protection des classes sociales et des individus défavorisés.

Il est bien évident, dès lors, que la loi perd beaucoup de sa généralité d'autant plus qu'elle s'occupe fréquemment d'un petit nombre d'individus, sinon d'un seul.

Parmi les préoccupations des Constituants de 1958, on peut relever celle de revaloriser la fonction législative; effectivement, les lois votées sous l'empire de cette Constitution sont devenues plus générales que les lois antérieures grâce à l'allègement de l'activité législative résultant de la nouvelle répartition des pouvoirs législatifs et réglementaires.

Toutefois, M. Cotteret constate qu'il n'y a pas de différence profonde dans l'activité des parlementaires sous la IV[e] et sous la V[e] Républiques et qu'ils sont encore mûs par les mêmes préoccupations d'ordre strictement particulier (37).

Une dernière remarque s'impose à l'esprit, c'est que le Parlement peut infléchir l'action gouvernementale plus par l'instrument budgétaire que par l'exercice du pouvoir législatif ordinaire. Les préoccupations de la légalité servent plutôt de frein à l'action gouvernementale en vue de sauvegarder la liberté que de moteur à cette action. Ces préoccupations ne sauraient, de manière générale, déterminer des initiatives (38).

(36) Louis Lucas : « Les pouvoirs propres... », pp. 726-7.

(37) Cotteret, *ibid.*, p. 160. M. Charlier estime que la barrière constitutionnelle des articles 34 et 41 n'est pas un bon moyen et même, par une sécurité trompeuse, elle est nuisible, car elle détourne l'attention du vrai problème : celui de l'éducation du public et de ses élus pour produire l'amélioration des mœurs politiques, électorales et parlementaires. Voir Charlier : « Vicissitudes de la loi », *in* Mélanges J. Maury, t. II, pp. 317-318.

(38) Roy C. Marcidis : « Le rôle de l'Exécutif dans l'Etat Moderne ». Etude faite par J. Meynaud et Autres, *in* Bul. des Sc. Soc., vol. X, n° 2, 1958, pp. 247-248.

Section 2

LE POUVOIR BUDGETAIRE ET LE REGIME POLITIQUE

Dans notre étude du pouvoir budgétaire de la représentation nationale, nous nous sommes intéressés jusqu'ici à ce pouvoir budgétaire dans son ensemble, dans le cadre du régime démocratique, c'est-à-dire que nous avons considéré le pouvoir budgétaire en bloc dans son rapport avec ce régime.

Passons de cette vue globale à l'influence que peut exercer le cadre constitutionnel et politique sur l'organisation des attributions budgétaires des Assemblées parlementaires.

On serait d'abord tenté de penser que la répartition des compétences, en matière budgétaire, entre le Gouvernement et le Parlement s'effectue d'après le principe de la séparation des pouvoirs.

Sous-Section 1

LE MYTHE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS LEGISLATIF ET EXECUTIF

Sans entrer dans la voie d'une longue controverse et des critiques acerbes visant ce principe, il nous semble erroné de chercher à dégager par déduction logique d'un tel principe théorique des solutions à la question de la répartition des compétences entre les pouvoirs publics; ne serait-ce que pour deux raisons. La première est l'énorme difficulté de découvrir un critère qui serait capable de faire le départ, clair et net, entre les fonctions différentes de l'Etat et qui, s'appliquant facilement, donnerait une seule solution chaque fois que le problème se pose à propos d'une attribution donnée. Or, ce n'est pas le cas. Une certaine activité peut être considérée comme rentrant dans telle ou telle fonction de la puissance publique, ou encore participant de deux fonctions, selon les idées différentes que l'on peut se faire de cette activité étatique.

La deuxième raison est que, alors même que la démarcation nette des fonctions de l'Etat est théoriquement possible, les pouvoirs publics ne peuvent fonctionner dans un cloisonnement complet; force est de collaborer dans l'exercice de leurs fonctions respectives et d'exercer un certain contrôle réciproque pour assurer le fonctionnement concerté de l'Etat.

Ceci se passe, dans des proportions plus ou moins grandes, dans tous les régimes de séparation des pouvoirs, même dans ceux qui se réclament d'une séparation rigide. La nature et l'étendue de cette collaboration et de ce contrôle ne pouvant pas être déterminées avec précision, le principe de la séparation des pouvoirs reste trop vague et trop imprécis pour servir de critère à la répartition des compétences entre les différents organes de l'Etat.

Montesquieu, lui-même, ne visait pas une séparation absolue des pouvoirs puisqu'il se rendait compte que ces pouvoirs sont forcés d'aller de concert; il leur reconnaît des moyens d'action réciproque (39). Et c'est l'interprétation que donnèrent les Pères de la Constitution fédérale des Etats-Unis de la doctrine de Montesquieu (40). C'est pourquoi plusieurs auteurs affirment que le principe de la séparation des pouvoirs n'est susceptible, ni d'une définition précise, ni d'une application raisonnable (41).

Nous approuvons ces affirmations. Toutefois, le fait que le principe reçoive des interprétations différentes, selon les régimes politiques et selon les auteurs qui donnent ainsi naissance à des solutions fort dissemblables, ne signifie pas que le principe est dénué de toute valeur et qu'il n'est pour rien dans les solutions qui sont données au problème du partage des attributions de la puissance étatique entre les autorités publiques (42).

(39) Tel que le droit de l'exécutif de convoquer et de proroger les Assemblées ; et son droit de veto (la faculté d'empêcher, dans l'expression de Montesquieu) ; d'autre part, le droit pour la puissance législative d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées. Voir « De l'Esprit des Lois », édit. Garnier frères, 1961, Livre XI, Ch. VI, pp. 188 et suiv. Cf. également P. GAUDEMET : « La Séparation des pouvoirs, mythe et réalité », D. chr., 1961, pp. 121 et suiv.

(40) Madison fait remarquer, dans le « Federalist », que Montesquieu n'entendait pas dire que les trois autorités publiques ne doivent avoir aucune participation ni aucun contrôle sur leurs actes respectifs. « L'idée de Montesquieu, ajoute Madison, selon ses propres mots, et encore d'une manière plus concluante, telle qu'elle est illustrée par l'exemple devant ses yeux, ne revient pas à plus que ceci : que là où le pouvoir entier d'une autorité est exercé par les mêmes mains qui possèdent la totalité du pouvoir d'une autre autorité, les principes fondamentaux d'une constitution libre seront renversés. » Voir The Federalist Papers, publié par The New American Library, New York, p. 302.

(41) Pour reprendre le mot de l'un de ces auteurs, « la séparation des pouvoirs n'est qu'une formule, et on ne gouverne pas avec des formules. Montesquieu par cette formule a surtout indiqué les *desiderata* de son temps et de son pays. Il n'a pu ni voulu, ajoute-t-il, trancher, d'une manière définitive et à jamais, toutes les questions que peut faire naître le gouvernement des hommes ». M. LARAUDE : « La séparation des pouvoirs et la justice en France et aux Etats-Unis », Revue des idées, 1905, p. 339, cité *in* CARRÉ DE MALBERG : « Contribution à la théorie générale de l'Etat », t. II, C.N.R.S., p. 15.

(42) L'Etat, t. II, C.N.R.S., p. 15. Voir dans le sens contraire, Jèze qui voit dans les interprétations diamétralement opposées données par les différentes Constitutions à la théorie de la séparation des pouvoirs, la meilleure preuve de la fragilité de cette théorie fameuse qui ne résout aucune question déterminée. Traité de Science des Finances, Le Budget, 1910, *op. cit.*, pp. 190-191.

En effet, les rédacteurs de telle ou telle Constitution sont plus ou moins influencés par une croyance dans une certaine formule ou construction de la séparation des pouvoirs. Notre Maître, M. Vedel, fait remarquer qu'on ne peut guère faire abstraction des catégories et des doctrines anciennes, parce qu'une croyance agissante s'attache à elles, et il attire l'attention sur le fait que la croyance sociale peut engendrer sa propre vérification. « Il est vraisemblable, dit M. Vedel, que la théorie de la séparation des pouvoirs n'a ni le contenu strict ni la valeur absolue que de trop zélés disciples de Montesquieu lui ont attribués. Mais si, à un moment donné, une croyance et presque une mystique s'attachent à la question des pouvoirs, tout se passera comme si le dogme se vérifiait au moins momentanément (43) ». Ceci est caractéristique du régime politique des Etats-Unis en particulier, où une croyance quasi religieuse dans le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à son développement vers le parlementarisme, malgré l'existence dans la Constitution fédérale, dès l'origine, des germes du régime parlementaire.

En France, la croyance en cette doctrine était, en effet, si grande chez les hommes de la Révolution, qu'elle a été consacrée solennellement dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (art. 16), et que les Constitutions de la période révolutionnaire portaient la marque de la victoire d'une conception assez rigide de cette doctrine. Par ailleurs, le principe bénéficiait d'un crédit considérable dans la littérature du droit public français au cours du XIX^e^ siècle.

Mais souvent l'influence d'une telle croyance n'a pas beaucoup d'importance. Cela tient, d'une part, à son manque de netteté et de précision qu'on a déjà indiqué, d'autre part, à la pression des nécessités pratiques qui font infléchir les principes théoriques. Dans la répartition des compétences entre les autorités publiques, les considérations de fait comptent, en général, beaucoup plus que les déductions d'un principe rationnel et préconçu.

Pour conclure, il conviendrait de dire, faute de mieux, que le système budgétaire d'un pays doit être en harmonie avec son système politique. Nous allons voir jusqu'à quel point cette harmonie se vérifie, en fait, tant dans le régime parlementaire que dans le régime présidentiel, et pour les attributs essentiels de la fonction budgétaire qui touchent de près à l'équilibre général du régime politique, tels que le droit d'initiative financière et le refus du budget.

(43) VEDEL : « Topologie et Recherche politique », *in* Estratto de Il Politico, Università di Pavia, p. 387, 1962, année XXVII, n° 2, Milano, édit. Aginffré.

Sous-Section 2

LE DROIT D'INITIATIVE BUDGETAIRE ET LE REGIME POLITIQUE

§ 1. — L'interprétation donnée au principe de la séparation des pouvoirs.

Pour appliquer les réflexions précitées au pouvoir budgétaire, nous passons en revue le rapport du principe de la séparation des pouvoirs avec les règles budgétaires en France et aux Etats-Unis.

A. — En France.

Depuis la Révolution de 1789, les Constitutions françaises successives étaient, d'une façon générale, interprétées comme étendant à l'initiative en matière budgétaire le système suivi pour les lois ordinaires. C'est ainsi que la Constitution du 3 septembre 1791 réserve exclusivement au corps législatif, l'initiative financière, ainsi que l'initiative des lois ordinaires (art. premier, sec. 1, Chap. III). Il en fut de même dans la Constitution du 24 juin 1793 (art. 53, 54 et 55). Egalement, dans la Constitution de l'An III, l'initiative des lois ordinaires comme des lois financières appartenait au Conseil des Cinq-Cents (art. 76).

Quant à la Constitution de l'An VIII, l'initiative ordinaire et financière, fut reconnue exclusivement au Gouvernement (art. 25, 44 et 45).

Sous le Second Empire, la Constitution du 14 janvier 1852 consacrait un droit d'initiative exclusif en faveur du Gouvernement et n'accordait au Corps législatif qu'un droit limité d'amendement, soumis à la condition que l'amendement fût adopté par le Conseil d'Etat (art. 39, 40 et 50). Mais cet état de choses changea, plus tard, en vertu de deux Senatus-Consultes, le premier, daté du 18 juillet 1866, donne au Corps législatif, dans son article 3, plus de liberté dans l'exercice du droit d'amendement, et le deuxième du 8 septembre 1869 reconnaît l'initiative simultanée à l'Empereur et au Corps législatif (art. 1er).

Dans le régime parlementaire, en France, l'interprétation de la doctrine de la séparation des pouvoirs accepte l'attribution de l'initiative en matière législative ordinaire concurremment au Parlement et au Gouvernement. La même solution fut appliquée jusqu'au début du XXe siècle, ce qui veut dire que les lois budgétaires étaient regardées comme des lois ordinaires et que le principe de la séparation des pou-

voirs leur fut appliqué tel qu'il était entendu dans le parlementarisme français. C'est ainsi que dans l'application de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, malgré sa lettre qui réservait l'initiative au roi, l'initiative parlementaire fut également reconnue. Le projet de Constitution de 1815 accorde le droit d'initiative aussi bien au Parlement qu'au Gouvernement (art. 44). Ce fut la solution qui fut adoptée dans la Constitution du 14 août 1830 (art 15), dans celle de 1848 (art. 39 et 49) et dans celle de 1875 (art. 3).

Telle fut l'interprétation donnée au principe de la séparation des pouvoirs dans les différentes Constitutions qui se succédèrent en France depuis la Révolution jusqu'à la fin du XIX^e siècle. Toutefois, il convient de rappeler que la doctrine de séparation des pouvoirs s'inclinait devant les nécessités pratiques et les exigences de la matière financière. C'est pourquoi, même à l'époque des Constitutions qui, s'inspirant d'une conception assez rigide de la doctrine de Montesquieu (Constitution de 1791 et celle de l'An III) réservaient l'initiative exclusivement aux parlementaires, le Gouvernement ne fut pas complètement écarté de la préparation du budget. D'abord, la Constitution de 1791 prévoyait que les ministres étaient tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leurs départements (art. 7, sec. IV, Chap. II).

En précisant encore et en centralisant le rôle du pouvoir exécutif en la matière, la Constitution de l'An III impose au Directoire de présenter, chaque année, à l'un et à l'autre Conseil, l'aperçu des dépenses, la situation des finances, l'état des pensions existantes, ainsi que les projets concernant celles qu'il croit convenable d'établir; le Directoire est également tenu d'indiquer les abus qui sont à sa connaissance (art. 62).

L'évolution fut presque achevée avec les lois du 22 thermidor An V et du 6 floréal An VII qui réglementaient, d'une manière générale, le mode de présentation des états de dépenses en traitant de la date à laquelle il fallait effectuer cette présentation, du degré de la spécialisation des crédits budgétaires, des mémoires explicatifs à annexer aux tableaux des dépenses, etc.

Il n'était donc plus question de demander à l'exécutif un simple avis, mais plutôt de lui laisser le soin d'établir le projet de budget, en lui prescrivant la marche à suivre de façon à rendre plus aisé le contrôle parlementaire (44).

Dans le même ordre d'idées, on fait remarquer que les motifs pratiques amènent, depuis 1900, à limiter d'une manière grandissante, l'initiative financière des parlementaires (45).

(44) MANSARD, *op. cit.*, p. 206.
(45) Nous traiterons de ces limitations dans le deuxième chapitre.

Des arguments doctrinaux furent recherchés pour expliquer ce que les faits commandaient. Invoquant le principe de la séparation des pouvoirs, on en vient à considérer le budget comme un acte administratif par nature, comme un plan d'action de l'administration; donc, conclut-on, l'initiative doit en revenir à l'exécutif. Cet argument n'a en fait qu'une importance tout à fait secondaire, et Jèze ne lui donne même aucune valeur (46).

B. — Aux Etats-Unis.

Dans le Gouvernement des *Etats-Unis*, d'après une idée rigide de la séparation des pouvoirs, l'initiative, tant en matière législative ordinaire qu'en matière financière, rentre exclusivement dans les attributions du Parlement. Toutefois, la nécessité de donner à l'exécutif un certain rôle dans la confection du budget ne tarda pas à se faire sentir.

1° Tout d'abord, *l'Acte du 2 septembre 1789* établissant le Département du Trésor, exigeait que le Secrétaire préparât les prévisions des recettes et des dépenses publiques et en fît un rapport; et en 1800, un acte complémentaire lui demandait de rédiger, préparer et présenter au Congrès un rapport sur la matière financière, comprenant les prévisions des recettes et des dépenses publiques, et des plans afin d'améliorer ou d'augmenter les recettes, etc.

Alexandre Hamilton, comme premier Secrétaire du Trésor, assumait en la matière un tel rôle de direction, s'expliquant par le caractère particulier de sa personnalité, qu'on a jugé que son initiative personnelle surpassait celle d'un Chancelier anglais de l'Echiquier. La personnalité relativement moins forte des successeurs de Hamilton, l'apparition des Commissions parlementaires (47), et la jalousie du Congrès pour ses prérogatives étaient autant de facteurs qui contribuaient à effacer le rôle du Secrétaire du Trésor dans la préparation et dans l'initiative des projets financiers. La confection du budget devient donc l'œuvre de la Commission des Voies et Moyens, et à partir de 1865 de la Commission des Finances (Appropriations Committee). Le Secrétaire du Trésor continuait de présenter son rapport annuel sur la situation financière et le Livre des Prévisions (Book of Estimates), se contentant de servir de simple intermédiaire entre les départements

(46) « L'argument, dit Jèze, a la même valeur que le principe rigide de la séparation des pouvoirs. C'est dire qu'il n'en a guère. » Il ajoute que « les autorités n'ont pour limite de leurs compétences respectives la nature juridique des actes. La compétence des autorités publiques est réglée par des raisons d'utilité pratique », Jèze : « Le Budget », 1910, *op. cit.*, p. 190.

(47) La Commission des Voies et Moyens créée en 1796 et transformée en commission permanente en 1802.

ministériels et le Congrès, sans modifier ni coordonner les demandes de crédits.

2° *Le « Sundry Act » de 1909* (48).

Cette loi était faite en vue de donner au Président un rôle dans la confection du budget, en chargeant le Secrétaire du Trésor, si les prévisions des dépenses excédaient les recettes prévues, de transmettre les propositions budgétaires, non seulement au Congrès, comme il était prévu jusqu'alors, mais aussi au Président afin qu'il pût recommander au Congrès les mesures qu'il jugerait nécessaires pour couvrir le déficit. Mais, en l'absence d'un service gouvernemental chargé de l'aider à élaborer les mesures à recommander, le Président ne put s'acquitter de la tâche qui lui fut dévolue.

3° *La Commission d' « Economie et d'Efficacité »*.

Cette Commission fut désignée par le Président Taft afin d'effectuer des économies dans les dépenses publiques et d'assurer un niveau plus élevé d'efficacité dans la conduite des affaires publiques, par l'amélioration de l'organisation et des méthodes de travail de l'administration.

La Commission élabora, en 1911, et transmit aux départements ministériels et aux services, les formes dans lesquelles devaient se présenter les prévisions budgétaires. Toutefois le Congrès, jaloux de ses prérogatives, insista, malgré la résistance du Président Taft, par un acte des deux Chambres, sur la nécessité de présenter les prévisions budgétaires dans les formes et au moment requis par la loi (49).

En 1912, le rapport de la Commission sur la nécessité d'un budget national, ainsi que le message du Président sur l'Economie et l'Efficacité dans le Gouvernement, mirent l'accent sur la nécessité de charger le Président du soin de soumettre au Congrès, par le moyen du budget, un programme administratif et financier.

Devant l'objection tirée du principe de la séparation des pouvoirs, la Commission voulut fonder le système budgétaire proposé sur la théorie du fidéicommis (trusteeship), le Gouvernement étant l'instrument du fidéicommis, les agents du Gouvernement, les fideicommissaires (trustees), et les citoyens les fondateurs et les bénéficiaires de ce fideicommis. Le Président, agent principal du Gouvernement, est responsable du budget non seulement au Congrès mais aussi devant le grand public. Le budget est le seul rouage effectif permettant de ren-

(48) Le Sundry Civil Expenses Appropriation Act du 4 mars 1909.

(49) N. Hermann : « La préparation et le vote du Budget Fédéral aux Etats-Unis », *op. cit.*, p. 21.

dre le Président responsable devant le pays d'un programme d'ensemble, précis et bien déterminé (50).

Aucune suite immédiate ne fut donnée aux recommandations de la Commission à cause de la défaite du Président Taft aux élections de 1912 qui amenèrent au Congrès une majorité démocrate.

4° *Le « Budget and Accounting Act » de 1921.*

La croissance rapide des dépenses fédérales, due à l'extension des activités gouvernementales depuis la première guerre mondiale, fit sentir de nouveau la nécessité d'un « Executive Budget ». La Chambre des Représentants nomma un « Select Committee on the Budget » et un comité analogue fut créé au Sénat. Les deux Comités recommandèrent l'adoption d'un budget de l'Exécutif et la création d'un Bureau du Budget pour assister le Président dans son élaboration. Ces propositions aboutirent, finalement, au « Budget and Accounting Act » de 1921.

Cette loi sur le budget et les comptes reconnaît au Président la mission d'élaborer et de présenter le budget, et crée le Bureau du Budget pour l'aider à ce sujet. Depuis lors, les départements ministériels ne peuvent adresser leurs prévisions (estimates) directement au Congrès. Bien que le Bureau du Budget fût, à l'origine, attaché au Trésor, il était en fait indépendant à l'égard de ce dernier, et entrait en relation directe avec le Président.

Par la loi sur la Réorganisation de 1939 (51), le Bureau fut transféré de la Trésorerie à l'Office Exécutif, et par là, relève désormais du Président. C'est ainsi que, par ces deux lois, la responsabilité de l'Exécutif en la matière fut nettement établie, et la doctrine de la séparation des pouvoirs fut, en fait, assouplie en s'accommodant des conditions de la vie moderne et de la nécessité pratique, née depuis la première guerre mondiale, de réduire les dépenses et d'améliorer l'organisation des services publics.

Par une très large application de la disposition constitutionnelle le requérant d'adresser au Congrès des messages sur « l'Etat de l'Union » et de recommander à son examen « telles mesures qu'il jugera nécessaires et expédientes », le Président a, en fait, conquis et l'initiative financière et l'initiative législative. Habituellement, un message sur l'état de l'Union, présenté à l'ouverture de toute session régulière vient résumer la situation et recommander les mesures législatives à adopter. Ce message, qui ne contenait que des objectifs d'ordre général, tend, de nos jours, à présenter des propositions précises. Un autre message vient ensuite introduire le budget du Président, et

(50) BURKHEAD : « Government Budgeting », *op. cit.*, p. 20.
(51) « The Reorganization Act of 1939. »

l'Employment Act de 1946 prévoit un troisième document régulier, le rapport économique. Au cours de l'année, des messages particuliers viennent discuter quelque question, proposer une législation ou demander un crédit supplémentaire. Ces différents documents, élaborés à l'aide du Bureau du Budget, du groupe des conseillers économique du Président ou d'autres services dépendant de « l'Executive » Office, constituent, en fait, la base du travail du Congrès et contiennent des propositions législatives précises.

Avant la réforme de 1921, le rapport annuel, que le Secrétaire du Trésor devait présenter au Congrès sur la situation financière, et la lettre annuelle sur les besoins des différents départements ministériels pour l'année fiscale à venir, ne représentaient pas un projet de budget, celui-ci étant en effet l'œuvre des Commissions de la Chambre des Représentants qui ne faisaient presque aucun cas de ces documents. Les départements ministériels s'adressaient souvent directement aux Commissions du Congrès pour leur demander des modifications aux propositions du Secrétaire du Trésor.

Après avoir montré que l'agencement des pouvoirs financiers du Parlement, comme l'organisation des pouvoirs parlementaires tout court, ne s'effectue pas d'après une formule doctrinale préconçue, il reste à montrer que le système budgétaire n'en doit pas moins être en harmonie avec le système politique du pays. Nous allons étudier ce rapport dans le régime parlementaire, tel qu'il est pratiqué tant en France qu'en Angleterre, et dans le régime présidentiel aux Etats-Unis.

§ 2. — Le régime parlementaire et le régime présidentiel.

A. — L'initiative budgétaire dans le régime parlementaire.

1° *La responsabilité ministérielle.*

Retenons des éléments constitutifs du parlementarisme l'élément essentiel, à savoir la responsabilité politique des ministres devant le Parlement (52). Le régime parlementaire, quelles que soient ses nuances et les déformations qu'il subit, est donc un régime de responsabilité ministérielle.

« Sans doute, d'après l'opinion commune, dit Carré de Malberg, le rôle du Parlement n'est pas de gouverner, mais au contraire de laisser le Gouvernement agir de sa propre initiative, sauf à sur-

(52) Dans ce sens, notamment, Duguit : « Traité de Droit Constitutionnel », *op. cit.*, t. II, 3e édit., 1928, p. 814, et Duverger : « Droit Constitutionnel et Institutions Politiques », *op. cit.*, 1958, pp. 188 et 191.

veiller son activité et à mettre en jeu, s'il y a lieu, la responsabilité ministérielle » (53).

Aussi pourrait-on penser refuser aux assemblées parlementaires le pouvoir budgétaire.

Toutefois, on a fait remarquer, à juste titre, que, d'une part, le pouvoir financier ne peut appartenir exclusivement au Gouvernement, car il lui assurerait, le cas échéant, une suprématie et une importance considérable; et que, d'autre part, il n'est pas de responsabilité si les crédits ne sont pas étroitement déterminés (54). Afin d'être à même d'exercer efficacement son contrôle politique, le Parlement doit avoir devant lui un programme et une politique gouvernementaux bien définis, ce qui se concrétise dans le budget, la responsabilité du gouvernement pouvant s'exercer tant lors de la formulation qu'au moment de l'exécution de cette politique.

Mais, si le régime parlementaire exige l'attribution d'une compétence budgétaire aux Chambres, il ne s'en dégage pas, pour autant, un certain modèle logique et inévitable quant à l'agencement de cette compétence; ne serait-ce que parce que, les régimes politiques étant, en grande part, le produit de l'histoire, il ne faut pas donner à leur classification un fondement exclusivement rationnel (55).

Il est cependant de coutume de parler d'un cycle budgétaire : présentation, vote ou autorisation, exécution et enfin, contrôle; la préparation et l'exécution appartenant à l'exécutif, l'autorisation et le contrôle relevant de la compétence du Parlement. D'aucuns estiment que l'initiative parlementaire vient fausser ce processus dans sa succession normale. La préparation est, selon eux, atteinte, car elle perd une grande partie de sa valeur. Quant à l'autorisation, « avec le droit d'initiative parlementaire, il n'est plus question, aujourd'hui, dit M. Trotabas, de l'octroi de crédits, de l'autorisation donnée à un requérant. Le Parlement n'accorde plus : il tranche sur tout. Par les dépenses dont il prend l'initiative, il impose au Gouvernement, plus qu'il ne les autorise, les activités qu'il doit exercer » (56). Cet argument fut invoqué depuis la Restauration afin de réserver le droit d'initiative financière à l'exécutif (57).

(53) Carré de Malberg : « Contribution à la Théorie Générale de l'Etat », *op. cit.*, t. II, p. 105.

(54) Mounier fait observer devant l'Assemblée Nationale en 1789, en réplique à ceux des membres qui voulaient établir pour l'Assemblée le droit de voter les dépenses publiques, qu'elle était sauvegardée par la responsabilité ministérielle qui dispenserait l'Assemblée de surveiller l'emploi des finances (Moniteur réimprimé, t. I, p. 322, cité par A. Martin de Mereuil, *op. cit.*, p. 59).

(55) Voir Burdeau : « Traité de Sc. Polit. », 1952, t. IV, p. 19.

(56) Trotabas : « Le droit d'initiative en matière de dépenses et la pratique du régime parlementaire français », *in* Les Annales de Finances Publiques, n° III, pp. 105-106.

(57) Citons, à titre d'exemple, la réponse du ministre des Finances en 1819 à

Dans la pensée de ces réformateurs et auteurs, l'initiative budgétaire doit donc être, du point de vue constitutionnel, de la compétence de l'exécutif, et M. Trotabas est catégorique sur ce point (58).

Nous pensons devoir nous opposer à cette idée du rythme harmonieux des compétences alternées, car la collaboration intime qu'exige le régime parlementaire entre le Parlement et le Gouvernement, à toutes les fonctions de l'Etat, peut s'accommoder d'un faisceau de variantes. Cette collaboration ne veut pas dire, remarque Duguit (59), que les deux organes participent au même degré et de la même manière à toutes les fonctions de l'Etat. Cela tient tant à la structure différente des deux organes de l'Etat qu'à la différence qui existe dans le mode d'accomplissement des fonctions étatiques (60). C'est pourquoi, le régime parlementaire permet, selon nous, les solutions les plus différentes quant à l'initiative financière, et en particulier à l'initiative des dépenses. Si le droit d'initiative budgétaire des parlementaires n'est pas nécessaire au fonctionnement du régime parlementaire, il nous semble erroné de dire qu'il est incompatible avec ce régime et qu'il viole l'un des fondements de cette forme de gouvernement. Plusieurs auteurs se prononcent toutefois, dans le sens contraire (61).

A l'argument tiré de ce que le budget est un acte de l'administration, un plan d'action du gouvernement, plutôt qu'une loi proprement dite, d'où il résulterait que l'initiative parlementaire des dépenses représenterait une substitution d'action, il nous semble facile de répliquer, répétons-le, que le parlementarisme n'empêche pas le Parlement de participer à la fonction exécutive.

Quant à l'existence de la responsabilité ministérielle, elle n'oriente pas, non plus, la solution du problème dans un certain sens à l'exclusion de tout autre. D'un côté on peut reconnaître aux parlementaires

ceux qui voulaient reconnaître à la Chambre le droit d'initiative financière : « Où en serions-nous si le Roi, qui doit considérer la nécessité d'une dépense avant de demander à la Chambre de faire les fonds, allait recevoir de vous des fonds sans les avoir demandés ? Recevrait-il aussi l'injonction de les employer à telle ou telle destination ? Mais, je vous le demande, qui gouvernerait alors ?... », cité par Jèze : « Traité de Sc. des Finances », le Budget, 1910, *op. cit.*, p. 215.

(58) Il prétend, dans son article précité, que « c'est dans son principe même, en dehors de ses coûteuses applications, que la pratique (actuelle) de l'initiative des dépenses est condamnable », et il ajoute, plus loin, que les solutions doivent être radicales, si l'on reste sur le plan constitutionnel et qu'elles s'accommodent de simples palliatifs, si l'on cherche la défense d'une technique budgétaire.

(59) Traité de Droit Constitutionnel, *op. cit.*, t. II, 1928, p. 806.

(60) Et Duguit de conclure que « au Parlement un certain mode de participation...

(61) Voir, entre autres, MM. Paul Louis-Lucas : « Les Pouvoirs propres des Commissions des Finances », *in* R. de Dr. Pub., 1954, pp. 750-751. A. Soulier : « L'article 17 de la Constitution et ses incidences sur la réforme budgétaire », *in* La Réforme Budgétaire, t. II, publiée par la Section des Finances publiques de l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris, p. 29, et également Teitgen : « Cours de Finances Publiques », 1962-63, Les Cours de Droit, pp. 136-137.

le droit d'initiative financière, se fondant sur l'idée que le Gouvernement a la faculté d'exercer une menace sur les assemblées en engageant sa responsabilité sur les propositions parlementaires inacceptables pour lui. De l'autre côté, on peut nier ce droit aux parlementaires motif pris de ce que, ayant le droit de censurer la politique du gouvernement, ils doivent le laisser gouverner et lui retirer leur confiance s'ils ne sont plus d'accord avec sa politique.

2° *L'équilibre général du régime en France.*

Mais, si ces raisonnements théoriques, concernant la logique du régime parlementaire, ne résolvent pas la question de l'aménagement technique de la compétence budgétaire des Chambres représentatives, il n'en reste pas moins que l'organisation de cette compétence doit correspondre à l'équilibre général dans le fonctionnement d'un régime politique donné. La question de l'initiative budgétaire affecte de près l'équilibre des pouvoirs publics. L'exercice de cette initiative par les députés peut se renfermer dans des limites raisonnables, servant ainsi à surveiller et à infléchir l'action du gouvernement. C'est, en revanche, l'exercice de cette initiative à l'excès qui, aboutissant à une déformation du projet de budget présenté par le Gouvernement, méconnaît la liberté de mouvement nécessaire à ce dernier dans ses rapports avec le Parlement et, par là, rompt l'équilibre des pouvoirs en faisant pencher le gouvernement parlementaire vers un régime d'assemblée. Tel fut le cas sous la IIIe et la IVe Républiques, notamment sous l'effet des abus commis par les Commissions des Finances des Assemblées. C'est donc l'exercice abusif de cette prérogative parlementaire qui, en défigurant le projet gouvernemental de budget, va à l'encontre du principe du régime parlementaire et, qui plus est, a contribué à faire condamner par certains auteurs, par réaction contre cet abus, le principe même de cette prérogative (62).

C'est donc le souci de rétablir l'équilibre entre les pouvoirs publics qui a permis, en plus de considérations d'ordre technique, les limitations apportées, depuis 1900, au droit d'initiative budgétaire et qui aboutissent dans le système budgétaire actuel presque à l'interdiction (63).

La mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, étant une arme trop destructive et trop grave pour être utilisée aisé-

(62) C'est ainsi que M. Trotabas, tout en s'attaquant au principe même de l'initiative parlementaire en matière financière, comme on l'a déjà indiqué, déclare que « ce qui importe, plus que ces abstractions, ce sont les réalités qu'atteint l'exercice de l'initiative parlementaire. Or, sur ce terrain, ajoute-t-il, il est certain que cette initiative, *même constitutionnellement fondée*, présente des inconvénients », le droit d'initiative en matière des dépenses, *in* Les Annales des Finances Publiques, *op. cit.*, n° III, p. 103.

(63) Voir le deuxième chapitre.

ment, ne saurait constituer une panacée à l'absence de l'initiative parlementaire, ni un mode normal de surveillance et d'infléchissement de l'action du Gouvernement par les Assemblées. Par là, notre préférence va à la reconnaissance aux parlementaires de la prérogative de l'initiative budgétaire.

Si, sous la IIIe et la IVe Républiques, la question de confiance fut posée maintes fois et si plusieurs Gouvernements furent effectivement renversés sur des questions budgétaires (64), cela tient aux conditions dans lesquelles fonctionnait le régime politique français de l'époque. L'instabilité ministérielle était due au « nombre des partis et des groupes, lui-même lié au mode de scrutin et au tempérament national, aux traditions parlementaires françaises, à la désuétude du droit de dissolution » (65). Mais, la majorité fidèle sur laquelle s'appuie, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement de la Ve République, ainsi que, dans une certaine mesure, le nouvel aménagement du mécanisme de la responsabilité ministérielle, font que les tentatives de mise en cause de cette responsabilité sont vouées à l'échec. Le droit d'initiative et d'amendement parlementaire sert donc à rendre l'Assemblée à même de modifier le projet gouvernemental sur certains points particuliers sans être obligée de renverser un Gouvernement dont elle soutient la politique générale.

Par ailleurs, la Constitution de 1958, s'efforçant de renforcer la position du Premier ministre devant le Parlement, adopte une série de dispositions limitant les droits de ce dernier. Mais, l'un des traits qui caractérisent la pratique constitutionnelle de la Ve République, tout au moins dans sa phase gaulliste, c'est l'affaiblissement du Premier ministre au profit du Chef de l'Etat, juridiquement irresponsable et intangible et qui se comporte en véritable Chef du Gouvernement (66). Il en résulte, d'une part, que la responsabilité des ministres est vidée de toute signification, ces ministres étant appelés à porter la responsabilité d'une politique qui n'est pas la leur, et, d'autre part, que les limitations apportées aux pouvoirs d'intervention du Parlement, et, dans le cas qui nous concerne, au droit d'initiative en matière budgétaire, ne sont plus justifiées (67).

(64) De 1947 à 1955, sur 109 questions de confiance posées par le Gouvernement, 70 d'entre elles l'étaient sur des problèmes d'ordre budgétaire ou financier. Voir, Henri GEORGE : « Le Droit d'initiative parlementaire en matière financière depuis la Constitution de 1946 », p. 82.

(65) VEDEL : « Manuel de Droit Constitutionnel », *op. cit.*, p. 460.

(66) Voir, notamment Jean CHATELAIN : « L'Evolution de la Ve République », *in* R. Polit. et Parl., juin 1960, p. 566 ; Emile GIRAUD : « La Constitution du 4 octobre 1958 et la pratique de cette Constitution », *in* R. du Dr. Pub., 1961, p. 1007 ; Georges VEDEL : « Vérité de la Ve République », *in* R. de l'Action Populaire, 1959, pp. 899 et suiv., et Maurice DUVERGER : « La Ve République », 1960, pp. 179 et suiv. ; « La VIe République et le régime présidentiel », 1961, pp. 107 et suiv.

(67) J. CHATELAIN, *ibid.*, p. 567.

3° *En Grande-Bretagne.*

L'initiative des dépenses publiques est réservée au Gouvernement par une disposition du règlement intérieur de la Chambre des Communes, adoptée en 1713 (68) qui stipule que la Chambre ne retiendra aucune proposition de dépense afférente à l'administration et ne donnera suite à aucun projet prévoyant les allocations ou des subsides aux dépens des deniers publics, que ceux-ci soient imputables au fonds consolidé ou aux fonds prévus par le Parlement, en dehors d'une recommandation de la Couronne (69). La règle était consacrée par la pratique constitutionnelle même avant cette disposition du Règlement de la Chambre (70).

Les rapports entre le Gouvernement et le Parlement dans les questions budgétaires se résument ainsi : la Couronne demande l'argent, les Communes accordent et les Lords enregistrent. Cette formule de l'aménagement des pouvoirs financiers tient d'abord à des considérations d'ordre historique et à l'esprit anglais marqué par le conservatisme et attaché à la tradition; elle remonte à l'époque où le roi gouvernait par l'intermédiaire de ministres responsables devant lui-même, et où les Communes n'exerçaient qu'un contrôle négatif par leur droit de refuser les crédits (71). D'un autre côté, la survivance de cette répartition des compétences budgétaires à l'avènement du gouvernement parlementaire en Angleterre, est due également à la conception anglaise de la fonction propre du Parlement dans le régime parlementaire. Cette fonction se réduit à un droit de contrôle, dans le sens de critique et de discussion, exercé par l'opposition, sur la politique gouvernementale, l'initiative et l'action revenant à l'exécutif.

C'est le système des deux partis politiques qui a engendré cette conception du Parlement. Le Cabinet et la majorité parlementaire sont l'émanation du parti majoritaire et, dès lors, ils s'unissent pour l'exécution de la politique de ce parti. Par conséquent, la distinction se fait moins entre le législatif et l'exécutif qu'entre le Gouvernement qui exécute sa politique et l'opposition qui présente au pays une politique de rechange. La fonction de la majorité des Communes « est, avant tout, de constituer un Gouvernement à qui, tant qu'elle lui donne confiance, elle est prête à confier cette initiative » (72).

(68) Standing order n° 1707, et à présent n° 78.

(69) Sir T. Erskine May's Treatise, *op. cit.*, p. 1073, et VEDEL : « Cours de législation financière », 1956-1957, *op. cit.*, p. 265.

(70) Sir. T. Erskine May's Treatise, *ibid.*, p. 690.

(71) *Ibid.*, p. 677.

(72) Harold J. LASKI : « Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre », traduction française, P.U.F., 1950, p. 97 ; et VEDELI : « Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif », au Congrès de l'I.P.S.A., Rev. Fr. de Sc. polit., n° 4, 1958, pp. 757 et suiv.

Pour justifier cette solution, on serait tenté de soutenir que, le Cabinet étant en réalité un comité des Communes, les députés de la majorité de la Chambre peuvent s'assurer auprès de leur représentant, que constitue le Cabinet, de la présentation des mesures financières qu'ils jugent nécessaires. Toutefois, il est permis de penser que les députés, vu la discipline des partis, n'ont qu'à obéir. La question dépend, en définitive, des rapports qui existent entre l'état-major du parti au pouvoir et les députés appartenant à ce parti. Au surplus, la responsabilité ministérielle devant la Chambre n'est mise en cause que rarement, grâce à la discipline partisane, qui permet au Gouvernement de compter sur une majorité solide. Certes, si le Gouvernement, en général, n'est pas renversé par la Chambre, cela est dû au soin pris par le Cabinet de satisfaire les désirs de ses « back benchers » et de tenir compte de leurs observations. Il n'en reste pas moins que le retrait de la confiance au Gouvernement ne sanctionnerait qu'un dépassement des limites dans lesquelles la majorité peut suivre ses leaders, un conflit entre les deux pouvoirs publics, plus grave que dans le parlementarisme français, tout au moins avant la V^e^ République. Or, en approuvant la politique générale du Gouvernement, ses partisans peuvent aspirer à des modifications détaillées sur quelques questions particulières, ce qui nous fait préconiser un certain droit d'initiative financière, même en Grande-Bretagne.

Si la tradition parlementaire anglaise regarde les demandes de dépenses comme touchant de trop près à la politique du Gouvernement pour que l'on puisse concevoir que l'initiative en soit prise par d'autre que le Gouvernement lui-même (73), cette tradition accepte pourtant que les membres des Communes puissent demander la réduction des crédits; il ne reste, dès lors, qu'à leur reconnaître un droit d'initiative des dépenses.

B. — L'initiative dans le régime présidentiel, le Gouvernement fédéral aux Etats-Unis.

Ce régime consacre, soit par les dispositions de la Constitution fédérale, soit par la pratique, certains moyens de collaboration et d'action réciproque entre le Président et le Congrès. Il n'en reste pas moins que l'élément essentiel du régime présidentiel, c'est que la responsabilité politique de l'exécutif devant le Parlement est exclue. En d'autres termes, le régime américain ne repose pas sur la confiance donnée à l'avance au Gouvernement ni sur l'existence de solutions organisées par la Constitution elle-même aux conflits éventuels entre les organes, solutions représentées par la mise en jeu de la responsa-

(73) Vedel : « Cours de législation financière », 1956-1957, *op. cit.*, pp. 265-266.

bilité ministérielle. Ce qui fait que le Président, ne pouvant pas se démettre, doit se soumettre et appliquer une politique qu'il n'approuve pas (74). Les représentants possèdent, dès lors, l'initiative, aussi bien en matière financière qu'en matière de législation ordinaire, afin de surmonter le refus de l'exécutif de présenter les projets de lois ou de dépenses par lesquels ils veulent infléchir l'action du Gouvernement. Le principe de l'initiative parlementaire des dépenses s'insère ainsi dans la ligne du régime politique américain.

Mais, en outre, l'initiative, qu'elle fût ordinaire ou financière, appartenait exclusivement au Congrès, ce qui faisait de celui-ci la force motrice du Gouvernement. Cela était dû, d'une part, au sentiment de défiance qui animait les auteurs de la Constitution fédérale à l'égard des gouverneurs des colonies d'Amérique qui étaient nommés par la Couronne britannique; d'autre part, au fait que les exigences matérielles de l'époque, et par là, les tâches du Gouvernement étaient bien limitées. Mais, avec le développement de ces tâches, la nécessité se fit sentir d'un exécutif fort, qui anime la vie des institutions et inspire la politique gouvernementale. Nous avons déjà indiqué comment s'est développée l'initiative du Président en matière financière. De nos jours, le Président tend à être la source de toute initiative politique, et c'est lui qui dirige la politique du Gouvernement et assure le leadership national (75). Mais, si la conception de la politique générale émane ainsi de la Maison Blanche, le Congrès n'est pas, pour autant, réduit à l'impuissance; il conserve, au contraire, un rôle important en soumettant le programme du Président à un examen détaillé et en apportant aux propositions gouvernementales des modifications importantes opérées surtout par les commissions spécialisées.

Sous-Section 3

LE REFUS DU BUDGET

Comme nous l'avons fait pour l'initiative parlementaire en matière budgétaire, nous allons traiter ici du droit de refus du budget tant en régime parlementaire qu'en régime non parlementaire, dans la préoccupation de mettre en évidence la liaison entre le régime politique d'un pays et son régime budgétaire.

(74) Voir Duguit : « Traité », t. II, *op. cit.*, pp. 802-803, et André Philip : « La crise des institutions aboutira-t-elle à une crise de régime ? », *in* Christianisme, 64e année, n° 10, octobre 1956, p. 724.

(75) Cf. Le Rôle de l'Exécutif dans l'Etat moderne, par J. Meynaud et autres, *in* Bull. Intern. des Sc. Soc., vol. X, n° 2, 1958, p. 231.

§ 1. — Le refus du budget dans le régime non parlementaire.

A. — Dans la monarchie constitutionnelle.

Le droit de refuser le budget fut contesté, en particulier à l'époque où la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement n'était pas encore reconnue. On soutenait qu'en l'absence de cette responsabilité, les Chambres n'avaient pas le droit d'obliger le Gouvernement à se retirer en se servant de l'arme du refus du budget. C'est ce qui se dit en France au début de la Restauration, et en particulier lors de la discussion de la loi des douzièmes provisoires, présentée le 2 janvier 1821, discussion au cours de laquelle certains députés demandèrent à la Chambre, tout en ne méconnaissant pas la nécessité des douzièmes proposés, de refuser le vote provisoire des impôts, dans le but de faire renvoyer certains ministres. Le Gouvernement leur répondit que la Chambre ne connaissait que la responsabilité pénale, celle-ci suffisant à empêcher les députés d'user du vote de l'impôt dans le but d'accuser les ministres (76).

Mais, nous avons déjà remarqué que les Chambres représentatives se servaient, à l'origine, du pouvoir budgétaire dans le but d'assurer leur convocation périodique, de conquérir et de consolider d'autres moyens de contrôle sur l'exécutif, et au premier chef la responsabilité ministérielle.

En effet, le droit de refuser le budget fut contesté sous la Restauration parce que le droit de voter les dépenses fut, lui-même, contesté. Une fois que le droit de voter les dépenses n'est plus contesté, le droit de ne pas les voter doit, par conséquent, être reconnu; celui-ci est le corollaire logique de celui-là (77).

(76) Le Ministre de Villèle répondit : « Le préopinent est mécontent des ministres et il dit : Refusons le vote provisoire des impôts, pour arrêter les services publics et pour faire renvoyer ces ministres. C'est là tout le fond de son opinion... Or, je le demande, à lui qui a invoqué la Charte, est-ce bien là la conséquence de l'institution de la Chambre des Députés ? La Charte ne nous autorise-t-elle pas à accuser les ministres, et cette disposition ne suffit-elle pas pour vous empêcher d'user du vote de l'impôt dans le sens qui vous est indiqué ? Si le préopinent a un juste sujet d'accuser les ministres, il doit user du droit que la Charte lui donne. » Arch. Parl., 2e série, t. XXIV, p. 556, cité par Michon, Le Gouvernement parlementaire sous la Restauration, pp. 250-251.

(77) Sur ce point, Storum dit nettement que « cette arme, si dangereuse qu'elle soit, le Parlement la possède, il la possède légitimement et nul ne saurait la lui arracher. Du moment que le vote des recettes et des dépenses publiques appartient, ajoute-t-il, aux représentants du pays, ceux-ci se trouvent investis, par une conséquence nécessaire, du droit de ne pas les voter. On ne saurait concevoir le droit d'autoriser sans sa contrepartie logique, le droit de ne pas autoriser. L'un à défaut de l'autre perd toute valeur, toute signification même... », Storum : « Le Budget », *op. cit.*, p. 384.

En Prusse, sous la Constitution de 1848, et dans l'Empire allemand, sous la Constitution de 1871, la question fut controversée dans la doctrine et le Gouvernement niait aux Chambres le droit de refuser le budget, en se contentant, devant le refus de la Chambre populaire, de l'approbation de la Chambre Haute (78). Le motif essentiel de cette solution semble avoir été le fait que les deux Constitutions précitées ne connaissaient qu'un gouvernement impérial et un gouvernement royal et non un régime parlementaire (79).

B. — La doctrine.

Quant à la doctrine, deux thèses essentielles s'opposent à cet égard. Nous faisons ici abstraction, pour l'une comme pour l'autre thèse, des interprétations différentes données à certains textes constitutionnels imprécis traitant du pouvoir budgétaire des Chambres, des controverses sur la nature juridique du vote du budget, pour s'en tenir à l'argumentation basée sur la nature du régime politique.

Première théorie.

D'aucuns, notamment Laband, se rangèrent du côté du Gouvernement et, s'appuyant sur l'absence de l'organisation de la responsabilité ministérielle dans le droit positif de l'Empire allemand et de la Prusse, estimèrent « qu'en fait, tant qu'une telle loi n'a pas été promulguée, l'épée que la majorité parlementaire tient, en vertu de son droit d'autoriser le budget, suspendue sur la tête du ministre n'a pas de poignée par où on puisse la saisir. Si vraiment le Parlement, ajoute Laband, a le droit de refuser chaque année, au ministère, l'autorisation de percevoir les recettes et d'effectuer les dépenses, et si le ministère est mis en accusation pour violation de la Constitution, la conséquence est que, en fait, le monarque a perdu ses droits de gouvernement et a été remplacé dans ces droits, par le Parlement. Alors

(78) Cf. Chonez : « Les attributions du pouvoir législatif en matière budgétaire », Paris, 1901, p. 100.

(79) Le 27 janvier 1862, M. de Bismark déclare que « si le projet d'adresse est adopté, si la Chambre revendique le droit exclusif d'établir définitivement le Budget, de demander au Roi la démission des ministres qui n'ont pas sa confiance, de fixer par ses résolutions, à l'égard du Budget, le contingent et l'organisation de l'armée, de contrôler les rapports du pouvoir exécutif avec ses organes, on ne pourra nier que le Parlement dispute la suprématie à la Couronne. En réalité, le projet d'adresse peut se résumer, ajoute-t-il, en ces mots : par cette adresse, sommation est faite à la maison de Hohenzollern de transférer ses droits constitutionnels à la majorité de la Chambre. Vainement, soutient-on, pour dissimuler cette prétention, que le reproche d'avoir violé la Constitution s'adresse au ministère et non à la Couronne. Les ministres en Prusse n'agissent qu'au nom et sur l'ordre du Roi ; ils sont les ministres du Roi et non pas comme en Angleterre, les ministres de la majorité parlementaire. Cité par Flambard : « Le refus du budget », thèse, Caen, 1905, pp. 18 et 19.

le véritable Chef de l'Etat n'est pas le Roi, c'est la démagogie toute puissante dans les élections; le principe de la Constitution de l'Empire — d'après lequel l'Empereur a le droit de nommer le Chancelier de l'Empire — se trouve lorsqu'on l'applique à l'Empire allemand, n'être qu'un mot vide de sens » (80).

Il en résulte que les Chambres n'ont pas, selon la théorie de Laband, le droit de refuser le budget. Si le budget est malgré cela refusé, le Gouvernement est en droit de passer outre et de continuer l'administration financière. Tout au plus, pourrait-on dire que le Gouvernement sera tenu de justifier, après coup, sa gestion financière.

Deuxième théorie.

Mais, certains de ceux qui se sont penchés sur la question, surtout Haenel et Jellinck, estiment que ces Constitutions ne voulurent pas établir un régime moins libéral que celui de la Constitution anglaise avant l'avènement du Gouvernement parlementaire. Ils en déduisent que la continuation de l'administration en l'absence de la loi de budget est un acte anticonstitutionnel.

L'interprétation de la Constitution dans ce sens libéral est inspirée de la conviction que l'élaboration d'une constitution et la création d'une chambre représentative ont apporté de véritables restrictions aux pouvoirs du souverain et transformé le régime politique en Prusse et dans l'Empire allemand de monarchie absolue en monarchie constitutionnelle ou limitée.

Haenel et Jellinck avouent que le droit positif ne consacre pas la responsabilité ministérielle et ne détermine pas les conséquences juridiques de l'acte anticonstitutionnel, au point de vue de la responsabilité du Gouvernement. Le conflit se règlera, par là, selon le rapport des forces entre le Gouvernement et le Parlement dans les circonstances du moment, et non en fonction des principes juridiques; la force primant le droit (81).

Laband riposte en faisant remarquer que si la force triomphe, il ne faut pas en conclure à l'absence des principes juridiques. L'intérêt de ces principes est de déterminer les droits réciproques du Gouvernement et du Parlement et d'éviter une oppression brutale du plus fort sur le plus faible.

Notre avis.

A notre avis, l'absence d'organisation de la responsabilité ministérielle n'infirme pas le principe de l'inconstitutionnalité de l'admi-

(80) Cf. Flambard, *ibid.*, p. 163.
(81) Flambard, *ibid.*, pp. 136 et 167.

nistration financière opérée sans vote du budget. D'abord, il convient de remarquer que l'absence, dans le droit positif, de sanction constitutionnelle ne change pas les principes juridiques. C'est ainsi que les lois inconstitutionnelles le restent, même si les voies de recours contre elles font défaut. Au surplus, la sanction ultime des irrégularités constitutionnelles, en définitive, au-delà de toutes les sanctions juridiques, se situe sur le plan des faits et se ramène à une question de force et non de droit. Cela est vrai même pour la responsabilité ministérielle dans le régime parlementaire : si les règles de la responsabilité du gouvernement sont violées, la solution du conflit réside dans la révolution.

Cela sur le plan des principes. Mais, en pratique, le refus du budget reflète au contraire la révolution, plus souvent que dans le régime parlementaire. Cela est dû, d'une part, à un stade de l'évolution du régime politique, où les assemblées se servent de l'arme du refus du budget afin de conquérir de nouvelles prérogatives dans le sens du parlementarisme; d'autre part, à la conception répandue selon laquelle les assemblées, en refusant les crédits, veulent obliger le ministère à se retirer, alors que le régime ne prévoit pas la responsabilité ministérielle. Pour nous, le refus du budget, ayant en pratique un caractère comminatoire, vise moins à renverser le Gouvernement, ce qui est interdit, qu'à l'amener à modifier sa politique conformément à la volonté du Parlement; or ce dernier a le droit d'infléchir la politique gouvernementale du fait même que la Constitution est venue lui reconnaître le droit de voter les dépenses et les recettes publiques. En d'autres termes, devant l'impossibilité d'exiger du Gouvernement qu'il se démette, le refus du budget manifeste la volonté d'obtenir sa soumission.

C. — Aux Etats-Unis.

Il en est de même dans le régime présidentiel, tel que le Gouvernement fédéral des Etats-Unis, où on a voulu expliquer le fait que le Congrès ne fait pas recours, en pratique, au droit de refus du budget, par l'absence de la responsabilité ministérielle. On dit qu'au point de vue politique les ministres ne sont responsables que devant le Président et que ce dernier est responsable de la politique du Gouvernement, non pas devant le Congrès mais devant le pays lors des élections présidentielles; dès lors, il n'appartient pas au Congrès de chercher la soumission du Président par le refus des subsides (82). Il s'ensuit, pour Jèze, que, dans les pays qui n'admettent pas le Gouvernement parlementaire, le refus du budget n'étant qu'une invitation

(82) Cf. Jèze : « Traité de Sc. des Fin. », Le Budget, *op. cit.*, 1910, p. 158.

solennelle à renvoyer les ministres, adressée au Chef de l'Etat qui n'est pas constitutionnellement tenu d'obéir, il est rationnel, au point de vue politique, que la législation écarte les règles de l'annalité des recettes et des dépenses publiques. La coexistence de ces institutions contradictoires et antinomiques, selon lui, serait une source de conflits insolubles (83).

Quant à nous, nous ne partageons pas ce point de vue. Que le Président ne soit responsable que devant le corps électoral, cela n'est pas contesté; mais il n'en résulte pas que le Congrès doive accepter l'adhésion, pure et simple, à la politique présidentielle, en se contentant du contrôle populaire, qui s'effectue lors des élections. Au contraire, le Congrès a le droit d'apporter, et apporte en fait, des modifications considérables à la politique du Président. Le refus du budget peut donc s'employer comme moyen de coercition ayant pour but de faire accepter par le Président la ligne désignée par le Congrès pour la conduite des affaires publiques, sans vouloir, pour autant, mettre en cause l'existence même du Gouvernement. Si le Congrès ne se sert pas, en pratique, de la faculté de refuser le budget, c'est en raison de l'existence d'autres moyens de contrôle et d'entente qui font précisément que le Congrès ne se voit pas obligé d'utiliser cette arme excessive. En effet, que ce droit de refus ne soit pas exercé, en pratique, n'empêche pas que son existence même soit utile comme dernier moyen de pression sur la politique du Président et comme sanction ultime de ses entreprises éventuelles contre les libertés publiques.

§ 2. — Le refus dans le régime parlementaire

A. — Portée et conséquences du refus.

Dans ce type de Gouvernement, s'il n'y a pas lieu d'évoquer la controverse se rapportant à la responsabilité ministérielle, il n'en reste pas moins qu'on s'opposa également à la faculté de refuser le budget en estimant qu'elle constitue une arme trop puissante aboutissant à arrêter toute la vie du pays. Les impôts ne sont plus exigibles et les services publics sont paralysés à défaut des fonds nécessaires à leur fonctionnement; on a comparé ce refus à un suicide (84).

(83) *Ibid.*, p. 117.

(84) Un ancien ministre des Finances a tracé le tableau suivant : « Le budget refusé, c'est la dette qu'on ne paie plus à partir du premier janvier, ce sont les fonctionnaires publics qui n'ont plus de traitement, ce sont les écoles fermées, les ministres des cultes sans salaires, ce sont les forces destinées à la défense nationale, la marine et l'armée, qui n'auront plus de solde à partir du premier janvier. » Cité par Storum, *op. cit.*, p. 384.

En vérité, il y a exagération manifeste à considérer que le refus du budget entraîne des conséquences aussi désastreuses. D'une part, une bonne partie des dépenses et des recettes publiques peut être permanente, en ce sens qu'elle n'exige pas un vote annuel et, par là, n'est pas affectée par le refus éventuel du budget; d'autre part, ce refus n'a sur le plan juridique que des conséquences bien limitées, spécifiquement budgétaires.

En outre, l'exercice du droit de refus n'entraîne pas le bouleversement de l'Etat, car il représente moins une décision définitive qu'une arme comminatoire, un moyen de pression servant à amener le Gouvernement à s'incliner devant la volonté du Parlement dans un conflit qui les oppose l'un à l'autre. La plupart du temps, la simple menace d'user de ce droit suffit à arrêter les empiètements du Gouvernement sur les prérogatives des Chambres. Tout au plus peut-on dire que le refus du budget peut exprimer, et exprime souvent, la défiance du Parlement à l'égard du Gouvernement et le désir de le renverser, d'où un nouveau Gouvernement et un nouveau budget. Ce refus peut donc traduire une situation extrêmement grave, non pour la vie du pays, mais pour la vie du Gouvernement, et le Parlement possède le droit de la provoquer.

En tout cas, si le refus du budget en bloc est, d'une manière générale, une arme grave, il n'en reste pas moins que les Chambres décident, assez fréquemment, le rejet de tel ou tel crédit demandé par le Gouvernement et la disjonction de certains chapitres dans le but d'obliger le Gouvernement à donner satisfaction, tout au moins partiellement, à la Chambre, par le dépôt d'une lettre rectificative. L'exercice du droit de refus prend souvent la forme de l'ajournement du vote de certaines propositions budgétaires (85). Il est également à remarquer que le blocage des crédits équivaut pratiquement au refus de ces crédits, s'il est assorti de conditions inacceptables par le Gouvernement (86).

B. — La pratique.

Quant à la pratique de ce droit de refus du budget, on a remarqué qu'elle est devenue de plus en plus rare, tant en France qu'en Grande-Bretagne. On l'explique par le fait que le pouvoir budgé-

(85) Notons, cependant, la portée bien limitée aujourd'hui de l'ajournement en raison des délais dans lesquels est renfermé, en vertu de l'article 47 de la Constitution de 1958, l'exercice de la compétence budgétaire des Chambres, et de la possibilité de mettre le budget en exécution, en grande partie, par décret, si la loi de finances de l'année n'est pas votée avant le début de l'exercice auquel elle se rapporte. Cf. sur ce point, le deuxième chapitre de cette partie.

(86) Cf. Henri George : « Le droit d'initiative parlementaire », *op. cit.*, p. 63.

taire fut employé à l'origine, répétons-le, par les Chambres représentatives en vue de conquérir leurs prérogatives en face du pouvoir exécutif et de contrôler les actes de ce dernier. Mais, avec le temps, les Chambres conquirent leurs prérogatives et obtinrent d'autres moyens de contrôle sur l'exécutif que l'arme budgétaire. Dès lors, on a raison d'attendre que les Chambres renoncent, d'une façon générale, à utiliser l'arme excessive qu'est le refus du budget. C'est le cas en Grande-Bretagne (87) ; ce fut le cas en France au début du siècle (88) ; c'est d'ailleurs ce qu'on prédisait pour l'avenir. Mais, cette prophétie fut démentie par la pratique ultérieure du droit de refus, et plusieurs gouvernements furent renversés, comme on l'a déjà remarqué sur des questions budgétaires.

Ce qui fait la différence entre l'exercice de ce droit en Angleterre et son exercice en France, c'est la différence des conditions dans lesquelles fonctionne le régime parlementaire dans les deux pays. En Grande-Bretagne, le Cabinet s'appuie, aux Communes, sur une majorité cohérente et stable grâce à l'existence de deux partis politiques bien disciplinés; dès lors, l'entente entre les deux pouvoirs atteint un tel point qu'il n'est plus besoin de recourir à l'arme extrême du refus du budget.

A l'inverse, les causes de l'instabilité ministérielle, en France, se reflétaient en pratique dans les heurts entre le Gouvernement et les Chambres, notamment sur les questions financières. Sans doute, la stabilité relative dont bénéficient les Gouvernements de la V^e^ République rend-elle très difficile l'exercice de ce pouvoir de refuser le budget en bloc.

C. — Le mécanisme en Grande-Bretagne.

Pour conclure, il convient de remarquer que si la forte discipline partisane en Grande-Bretagne a pour effet la rareté de l'exercice du droit de refus du budget, cela reste vrai bien que tout refus d'une proposition budgétaire ne soulève pas forcément le problème de la confiance dans le gouvernement. Quant aux dépenses publiques, les demandes de crédits sont proposées et votées, d'abord, dans le Comité

(87) Todd remarque que « le précédent de 1784, lors de la formation du ministère Pitt, est le seul cas dans lequel les Communes aient exercé leur pouvoir d'ajourner le vote des subsides... Les Communes n'ont plus besoin, ajoute-t-il, d'en venir à cette extrémité pour brider l'exécutif ; elles possèdent d'autres moyens non moins efficaces pour diriger la politique de l'Etat », le Gouvernement de l'Angleterre, t. II, p. 332, cité par Flambart, *op. cit.*, pp. 188-189. Nous pouvons y ajouter le refus du budget par les Lords en 1911.

(88) Sous la III^e^ République, on n'en compte, jusqu'au début du siècle, que deux exemples, le premier en 1877 et le deuxième fut l'ajournement du vote des crédits par le Sénat en 1896.

des Crédits (Committee of Supply) ; ensuite le Comité des Voies et Moyens (Committee of Ways and Means) est appelé à autoriser la sortie, du fonds consolidé, de la somme nécessaire au paiement des dépenses ainsi votées, ainsi que le pouvoir d'emprunter provisoirement jusqu'à concurrence de cette somme, dans l'attente de la rentrée du produit des recettes publiques. Les votes de ces deux Commissions de la Chambre entière, sur les crédits (grants of supply) et sur les voies et moyens (grants of ways and means) sont incorporés, après avoir été approuvés par la Chambre elle-même, dans un projet, qui aboutit finalement à un « Appropriation Act ».

On peut se demander quel est l'intérêt du vote des Voies et Moyens ? Ne fait-il pas double emploi avec le vote du Comité des Crédits ? La réponse est que, dans l'examen des différents crédits, la Chambre s'occupe exclusivement, d'une manière générale, de la politique des dépenses sur telle ou telle rubrique budgétaire. La question de confiance n'est pas invoquée à ce propos, car il ne s'agit pas de savoir si la Chambre autorise le Gouvernement à disposer de quelque fonds; cette dernière question est évoquée séparément lors du vote des voies et moyens. Certes, le Gouvernement peut faire du vote sur une certaine demande de crédit une question de confiance et, effectivement, il se sert de son influence sur ses partisans pour faire voter les crédits demandés; mais ici on a affaire aux fondements de tout le système de confiance (90).

Le respect de ce pouvoir d'autoriser les voies et moyens, appelé le veto général du fait qu'il met en cause la politique générale du Gouvernement, est assuré grâce au contrôle de l'Echiquier; ce contrôle est effectué par le Contrôleur Vérificateur Général (« Comptroller and Auditor General ») à qui il est interdit, par la section 15 de « l'Exchequer and Audit Departments Act » de 1866, d'accorder des crédits sur l'Echiquier sans le vote des Voies et Moyens (91).

On estime, à juste titre, que le droit de refuser les Voies et Moyens, qui dépend du contrôle de l'Echiquier, constitue le fondement même du Gouvernement parlementaire, étant donné qu'il fournit l'ultime sanction légale de la responsabilité ministérielle (92).

(90) Cf. R.G. HAWTREY : « The Exchequer and the control of Expenditure », Oxford, 1921, p. 25.

(91) Cf. Sir Herbert BRITAIN : « The british budgetary system », London, 1959, p. 244.

(92) Cf. HAWTREY, *ibid.*, p. 25. Selon Dicey, l'observation des principes fondamentaux de la Constitution et des conventions les exprimant, tels que la responsabilité ministérielle, repose, dans le dernier ressort sur la force de la loi. C'est ainsi que si un gouvernement, tout en perdant la confiance du Parlement, insiste pour rester au pouvoir, sans provoquer une dissolution, ou bien qu'il soit censuré par un nouveau Parlement après la dissolution, il y aura violation d'une convention de la Constitution. La Chambre peut riposter par le refus du « Finance Act » ou de « l'Appropriation Act », pour ne pas parler du « Mutiny Act » dont le vote

Si ce droit n'est pas exercé, il ne faut pas en conclure qu'il puisse être nié à la Chambre.

On serait tenté, dans le souci de simplifier la procédure, de proposer la suppression du vote des Voies et Moyens et de considérer le vote des crédits comme impliquant l'autorisation des paiements de l'Echiquier. Mais, on s'oppose à une telle proposition pour une double raison. D'abord, il est extrêmement difficile de rajuster le progrès des votes et des crédits qui dépend de la convenance de la discussion des différentes rubriques budgétaires, aux besoins de l'administration en fonds publics. D'un autre côté, si l'octroi d'un crédit à un certain service implique l'autorisation de payer la somme de ce crédit de l'Echiquier, une fois cette somme sortie, elle peut être employée pour

annuel n'est plus nécessaire ; et ainsi une grande partie des recettes et des dépenses publiques ne sera pas exécutoire. Si, malgré ce refus, le Cabinet est tenté de violer la loi et de continuer l'administration financière, il sera débouté par la résistance des citoyens soutenus par les tribunaux, comme celle des agents publics et en particulier de ceux parmi eux qui, ne dépendant pas de l'Administration, ne peuvent recevoir du Gouvernement de protection contre la responsabilité juridique. Dicey fait, en outre, remarquer que le fait que le Gouvernement peut, par la force d'un coup d'Etat, défier les lois du pays, n'infirme pas, à lui seul, ses idées, car les conventions de la Constitution ne peuvent pas avoir plus de force obligatoire que les lois sur lesquelles elles reposent. Cf. DICEY : « Law of the Constitution », *op. cit.*, pp. 445 et suiv.

La thèse de Dicey est critiquée par la généralité des publicistes anglais, qui font remarquer que Dicey a mis l'accent sur la sanction juridique des règles de la responsabilité ministérielle. En fait elles sont respectées, en effet, parce qu'elles assurent la marche régulière du gouvernement et grâce à la force de l'opinion publique, qui pourra assurer la défaite du parti au pouvoir dans les prochaines élections générales. Cf. JENNINGS : « The Law of the Constitution », 4e éd., pp. 116 et suiv. ; LAWSON and BENTLEY : « Constitutional and Administrative Law », London, 1961, pp. 50-51 ; Wade dans son introduction à Dicey, *ibid.*, pp. CLXXIX et suiv.

D'après nous, si la thèse de Dicey n'échappe pas aux critiques, elle n'est pas, pour autant, complètement à rejeter. D'une part, s'il est vraisemblable que le Gouvernement sera obligé, par les sanctions politiques, de se retirer, avant de l'être en raison de son action administrative illégale que les tribunaux viendraient sanctionner, les sanctions juridiques n'en gardent pas moins leur intérêt. Les conventions de la Constitution étant généralement vagues et leur mise en œuvre pouvant provoquer des controverses sur le point de savoir si la Constitution est effectivement violée, les sanctions légales auront le mérite de faire connaître clairement la volonté de la Chambre, et le Cabinet ne pourra passer outre que s'il choisit nettement le coup d'Etat et la violation des lois indiscutables du pays.

D'autre part, Dicey lui-même pensait aux sanctions politiques en subordonnant la souveraineté légale du Parlement à la souveraineté politique de la Nation, également en discutant la force de l'opinion publique pour assurer l'observation des conventions de la Constitution. Il observe que si, en 1784, Pitt vainquit la Coalition qui menaça de leur utilisation et entendit se servir au maximum de tous les pouvoirs juridiques des Communes, cela fut dû à ce que la Coalition se rendit compte que la majorité de la Chambre, à l'époque, ne représenterait pas la volonté du pays. Le triomphe de Pitt ne prouve pas, quoique invoqué souvent, que la Chambre ne peut pas refuser le budget ; il prouve seulement que le Gouvernement peut défier la volonté des Communes si elles ne sont pas soutenues par les électeurs. Cf. DICEY, *ibid.*, p. 453.

couvrir n'importe quelle dépense octroyée par le Parlement; le vote ne serait pas, dès lors, pour le service en question. C'est ainsi que la politique générale du Gouvernement serait en question sur chaque vote de crédit, et que le rejet d'un crédit quelconque entraînerait peut-être la confusion entre les mérites des votes particuliers et la question générale de confiance dans le Gouvernement.

Quant aux recettes publiques, la Chambre peut rejeter une proposition sans que la confiance soit, pour autant, en cause. Le Gouvernement peut revenir à la Chambre avec une autre proposition de rechange. C'est le refus de cette nouvelle proposition qui soulèverait, le cas échéant, la question de confiance.

Au cours du XIX^e^ siècle, les gouvernements avaient à subir, à plusieurs reprises, des difficultés considérables sur leurs projets d'augmentation d'impôts et se voyaient contraints de renoncer à certains de ces projets, en vue d'éviter une défaite, ou sous l'influence des résolutions dans lesquelles la Chambre exprimait son désir de voir réduire les impôts. Le Gouvernement donne le plus souvent satisfaction à ces résolutions, bien qu'elles n'aient pas force obligatoire. On sait que ces concessions sont devenues, aujourd'hui, moins fréquentes grâce à une discipline des partis plus accentuée (93).

Mais, comme on l'a déjà remarqué en matière de dépenses, le vote des recettes dépend du progrès du travail de la session parlementaire; d'un autre côté, le rejet du « Finance Bill » peut évoquer une confusion entre les mérites intrinsèques du « Bill » et la confiance dans le Gouvernement de l'époque. Par ailleurs, le Gouvernement peut rester au pouvoir et continuer l'administration financière, pour une période plus ou moins longue, grâce à l'existence des recettes permanentes qui ne demandent pas un vote annuel. C'est pourquoi le vote des Voies et Moyens paraît plus efficace que le refus du « Finance Bill ».

Au demeurant, le vote des Voies et Moyens représente, en effet, un moyen assez souple et assez commode aux mains de la représentation nationale pour s'employer à chaque instant où cette représentation peut exprimer sa défiance à l'égard du Cabinet. Certes, ce vote n'est donné habituellement que deux fois par an (avant avril et en août), et il peut être inopportun de passer un vote de confiance à l'un ou l'autre moment. Toutefois, il est à remarquer que le vote des Voies et Moyens peut s'effectuer à plusieurs reprises, s'échelonnant sur toute la session parlementaire en vue de tenir le Gouvernement en haleine. C'est ce qui se passa jusqu'en 1896 date à laquelle les votes d'acomptes, aussi bien que les votes des Voies et Moyens corres-

(93) Cf. P. EINZIG : « The Control of the Purse », London, Secker & Warburg, 1959, pp. 211-212.

pondants, furent accordés successivement pour six semaines jusqu'au vote de « l'Appropriation Bill ». Cette pratique fut reprise en 1910 (94). On fit remarquer qu'il n'est pas nécessaire que le vote des Voies et Moyens aille de pair avec le vote des crédits. La Chambre peut, si elle le veut, donner un vote d'acomptes pour quatre ou cinq mois jusqu'au vote de l' « Appropriation Bill », tout en ne votant les Voies et Moyens que pour six semaines chaque fois; elle peut ainsi arriver, au dernier de ces votes jusqu'à la fin de la session, ce qui lui permet de tenir le Gouvernement sous un contrôle permanent (95).

Section 3

L'AMENAGEMENT TECHNIQUE DE L'INSTITUTION BUDGETAIRE ET LE REGIME POLITIQUE

Sous-Section 1

LES REGLES TECHNIQUES SOUS LA REVOLUTION ET SOUS LA RESTAURATION

On affirme quelquefois que le peuple français, bien qu'ayant conquis la liberté politique depuis la Révolution, ne parvint à la conquête du pouvoir budgétaire que plus tard, sous la Restauration, celle-ci constituant un régime moins libéral puisqu'elle prétendait restaurer, dans sa plénitude, la souveraineté monarchique. M. le Doyen Trotabas trouve paradoxal cet état de choses. Toutefois, il importe, selon nous, d'atténuer cette affirmation.

Certes, les textes sur l'aménagement des règles techniques, aussi bien que la pratique budgétaire à l'époque révolutionnaire, présentaient un état rudimentaire et fort modeste. C'est ainsi que la règle de l'annualité était violée, les dépenses et les recettes publiques étant votées à la petite semaine, au fur et à mesure des besoins. La règle

(94) Le Gouvernement cherchant le prétexte dans le souci d'assurer à la Chambre un contrôle plus serré, l'opposition fit valoir que le Gouvernement voulait, en fait, devant le risque de tomber à l'époque, harasser son successeur, ce qui fut confirmé par le retour en 1911 par le même gouvernement à la pratique consistant à demander un vote d'acomptes suffisant pour à peu près cinq mois. Cf. Einzing, *ibid.*, pp. 315-316.

(95) Jusqu'en 1906, « l'Appropriation Bill » n'était passé qu'à la fin de la session, mais il est désormais de règle de le passer en août, vu les exigences du programme de la session, d'où la proposition ci-dessus indiquée de ne passer le dernier vote des Voies et Moyens qu'à la fin de la session. Cf. Hawtrey, *op. cit.*, p. 26.

de l'unité budgétaire était, elle aussi, méconnue en raison de l'existence d'un budget ordinaire et d'un budget extraordinaire; ce dernier était le plus important: la Caisse de l'Extraordinaire était chargée, en plus, de couvrir le déficit des recettes ordinaires. La règle de non-affectation des recettes était la plupart du temps, ainsi que celle de l'universalité budgétaire, méconnues, malgré une loi du 12 Vendémiaire an VII prévoyant l'emploi du produit brut des recettes dans la comptabilité. Par ailleurs, les prévisions budgétaires, ainsi que les comptes publics, manquèrent d'exactitude et de sincérité. Les deux notions de budget et de compte se rapprochaient en raison de l'irrégularité dans le temps des lois de dépenses et de recettes publiques dont certaines étaient votées presque en même temps que les comptes afférents aux mêmes exercices. De plus le compte venait, quelquefois, pallier l'absence de budget, les Assemblées cherchant à se retrancher derrière le compte pour dégager leur responsabilité envers l'opinion publique, et à remédier en quelque sorte à l'inexécution du budget et à l'impossibilité d'établir des prévisions budgétaires (96).

C'est sous la Restauration, en particulier après ses premières années, que l'institution budgétaire prend la forme achevée qui restait, dans ses grandes lignes, celle du droit budgétaire classique. C'est ainsi que la pratique budgétaire, de même qu'une série d'ordonnances de Villèle, venaient préciser les règles techniques en la matière. L'unité et l'universalité budgétaires furent réalisées. La spécialisation des crédits fut de plus en plus poussée, avec le temps. Ces ordonnances organisèrent également le système des périodes complémentaires et la prescription quinquennalle des créances de l'Etat. L'organisation de la comptabilité publique atteignit un degré appréciable de perfection : la trésorerie, l'organisation du contrôle de l'ordonnancement, l'établissement de l'Inspection des Finances, l'énumération précise des pièces de comptabilité à tenir par les différents comptables, le développement de la compétence de la Cour des comptes, l'obligation de joindre au compte annuel des finances l'état des travaux de la Cour, et de présenter chaque année aux Chambres le rapport annuel de ladite Cour (97).

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que l'acte d'autorisation fut reconnu par la Déclaration des droits, ainsi que par les Constitutions de la Révolution; l'institution budgétaire et les règles techniques prenaient naissance. C'est ainsi que les règles de l'annualité budgétaire et de la spécialisation des crédits furent reconnus dès les premières constitutions révolutionnaires. Une loi du 22 Thermidor an V,

(96) MANSARD, *op. cit.*, pp. 193-194.
(97) MANSARD, *ibid.*, pp. 229-230.

relative à l'aperçu annuel des dépenses de la République, a posé les grands principes d'après lesquels sont préparés les budgets actuels (98). Cette loi a énoncé les règles de l'annualité et de la spécialité budgétaires, précisé la date à laquelle les ministres et les administrateurs devaient adresser les états des dépenses au Directoire, ainsi que la date de renvoi de ces états au Corps législatif. Quant à la comptabilité publique, le contrôle de l'ordonnancement fut organisé, indiquant les pièces justificatives des dépenses, sans lesquelles les ordonnateurs ne pouvaient rien faire payer (99), les constitutions révolutionnaires traitaient également des comptes à publier ou à présenter aux Chambres (100).

Sous-Section 2

LA PART DU REGIME POLITIQUE DANS L'EVOLUTION

Les difficultés financières, dues tant à la liquidation de l'Ancien Régime, à la dépréciation monétaire et à la guerre qu'à l'instabilité politique, ainsi que les réformes entreprises par la Révolution dans bien des domaines, et en particulier la refonte du système fiscal, étaient autant de facteurs défavorables au développement des règles techniques susceptibles de mettre l'institution juridique du budget en application, facteurs défavorables également à l'établissement des évaluations régulières, certaines et sincères. En outre, on ne saurait passer sous silence l'action et les idées de certains hommes de la Restauration, tels que le Baron Louis.

(98) Cf. Jèze, *Traité de Sc. des Fin., le Budget, op. cit.*, 1910, p. 207.

(99) Voir, en particulier, la Constitution de l'An III prévoyant, dans ses articles 315 et suiv., l'élection par le Corps Législatif, de cinq commissaires de la trésorerie nationale chargés de surveiller la recette de tous les deniers publics et d'ordonner le paiement de toutes les dépenses publiques. Elle prévoyait également cinq commissaires de la comptabilité nationale pour vérifier et arrêter le compte général des recettes et des dépenses de la République qui leur est présenté par les commissaires de la trésorerie, appuyé des comptes particuliers et des pièces justificatives. Les commissaires de la comptabilité signifient au Corps Législatif les abus et les malversations et proposent les mesures convenables. La Constitution du 24 juin 1793 contenait des dispositions voisines sur ce sujet (art. 102 et suiv.).

(100) Voir Constitution 1791, art. 7, Sect. IV, Chapitre II, titre III, ainsi que l'article 3 et suiv. du titre V qui prévoit que les comptes détaillés de la dépense des ministres, ainsi que les états de recettes de tous les revenus publics, distingués suivant leur nature dans chaque partie de l'administration générale, sont rendus publics en commencement de chaque année. Les Constitutions successives de la Révolution contenaient des dispositions semblables, par exemple dans la Constitution Girondine de 1791, art. 1er, Sect. III, titre V, et art. 8 et suiv. du titre XII ; Constitution du 24 juin 1793, art. 105 et 106 ; Constitution de l'An III, art. 162, 308 et suiv.

Mais, quelle que fut l'importance des causes précitées de l'imperfection du droit et de la pratique budgétaire sous la Révolution, et de leur développement sous la Restauration, le régime politique avait sa part incontestable dans cette évolution. Dans notre esprit, le régime politique favorable à l'épanouissement de l'institution budgétaire est celui qui réunit deux conditions : un véritable pouvoir parlementaire et un exécutif fort. En ce qui concerne la première de ces deux conditions, le contrôle parlementaire et la publicité qu'il implique, elle contribue effectivement à la perfection de la technique budgétaire et à la confection des évaluations honnêtes et exactes (101). D'autre part, étant donné la corrélation de l'aspect politique du budget et de son aspect financier, l'aménagement technique sert non seulement la clarté et la santé financières, mais aussi l'efficacité du contrôle financier par la représentation nationale.

Pour ce qui est du pouvoir exécutif, le fait de lui reconnaître une bonne partie des attributions budgétaires, aide, en raison de sa compétence technique, à améliorer les méthodes budgétaires et à effectuer des prévisions plus exactes de ses besoins et de ses ressources financières.

La Restauration assurait aux Chambres un rôle effectif, ce que ne faisaient pas les régimes du Consulat et de l'Empire; d'autre part, elle assurait à l'exécutif sa part dans la compétence budgétaire, à l'opposé de la Révolution qui lui refusait cette compétence.

Les idées qu'on vient d'exposer appellent certaines remarques. La première est que le développement de l'institution budgétaire est étroitement lié aux régimes de répartition équitable des compétences en la matière, peu importe que le régime soit parlementaire ou présidentiel, pourvu qu'il mette en œuvre les deux conditions précitées. Si l'on affirme souvent que le droit budgétaire dépend du régime parlementaire et que la disparition de celui-ci entraîne la disparition de celui-là, c'est en raison de la corrélation existant dans l'histoire poli-

(101) V. à titre d'exemple, ce qu'a souligné la Cour des Comptes à propos des budgets du Gouvernement de Vichy, où la loi de budget ne faisait pas l'objet d'un vote par les Chambres. Ladite Cour remarque dans son rapport du 15 avril 1946 que « l'efficacité des règles du droit financier dépend dans une large mesure des institutions politiques et constitutionnelles. Ces budgets qui, malgré les apparences, n'étaient en fait, ajoute la Cour, que de simples actes administratifs, ne pouvaient avoir la même valeur exécutoire que ceux qui étaient autrefois votés, dans la forme d'une loi, par les représentants de la Nation et comportèrent, de leur part, des indications précises et impérieuses sur l'organisation et le fonctionnement des services publics. L'autorité qui les avait dressés était en définitive, la même que celle qui devait les exécuter et assurer le contrôle de cette exécution. La Cour, d'autre part, si elle conservait bien la faculté de dénoncer les irrégularités et de s'élever contre les abus, ne pouvait que s'adresser à ceux-là même qui les avaient commis », cité par M. Waline dans son ouvrage avec LAFERRIÈRE : « Traité élémentaire de Sc. et de Légis. Fin. », Le Budget, 1952, p. 23.

tique de la France entre le régime parlementaire et le développement des règles budgétaires; il ne faut pas en conclure, pour autant, que ces règles budgétaires ne peuvent pas s'accommoder d'autre régime politique.

Une deuxième remarque est que l'institution du budget dépend, pour ce qui est du législatif, du degré de la parlementarisation des attributions budgétaires, plutôt que de la démocratisation du Parlement. C'est ainsi que M. le Doyen Vedel fait remarquer qu'en Angleterre les principes budgétaires furent l'œuvre d'un Parlement peu démocratique, élu au suffrage censitaire; et même il se demande dans quelle mesure le système censitaire n'a pas été historiquement nécessaire à la naissance des institutions financières (102).

En tout cas, pour ce qui est de la Grande-Bretagne, nous verrons plus loin que malgré la Restauration et le début du Gouvernement parlementaire en 1660 et, en particulier, malgré la Révolution de 1688, le contrôle parlementaire des dépenses publiques devait rester inadéquate et d'une portée fort limitée longtemps après ces événements. C'est ainsi que tout le contrôle du Parlement sur les dépenses civiles prenait la forme de la fixation d'un maximum à la liste civile, valable pour la durée de chaque règne; son dépassement, qui était habituel, n'était pas difficile à couvrir, après coup, par un vote du Parlement. Le retard apporté dans le développement du contrôle parlementaire et son extension à ces dépenses civiles était dû, d'une part, à la technicité des questions financières qui dépasse les parlementaires ordinaires et, d'autre part, au fait que le Parlement ne s'intéressait essentiellement, à l'époque, qu'aux dépenses militaires, en vue de contrôler le maintien d'une arme permanente en temps de paix (103).

Quant à l'exécutif, il ne faut pas regarder son renforcement, qui est nécessaire à l'institution budgétaire, comme contraire au régime démocratique. Si on a souvent ce préjugé, c'est en raison du sentiment traditionnel de méfiance à l'égard de l'exécutif qui remonte à l'époque des luttes engagées contre lui par la représentation nationale pour la conquête des libertés publiques.

D'une part, les modes de démocratie directe, consacrés éventuellement par une constitution, en permettant l'intervention du peuple et en lui donnant le dernier mot sur les questions importantes, rendent possible l'accroissement du rôle de l'exécutif en face du Parlement.

(102) Il est permis de penser que le suffrage censitaire, faisant des membres des Communes des représentants des contribuables, a porté ces membres à prendre le soin de développer les règles budgétaires leur permettant de contrôler effectivement les cordons de la bourse, en vue de sauvegarder leurs mandats.

(103) Cf. P. Einzing : « The control of the Purse », *op. cit.*, pp. 120-121.

D'autre part, l'exécutif tend actuellement à avoir, d'une manière ou d'une autre, une source populaire et, par là, il ne procède pas d'une source différente de celle du Parlement. Cette vérité, on s'en rendit compte, même avant l'accroissement, à notre époque, des fonctions et des activités de l'Etat, qui exige l'augmentation du rôle de l'exécutif. Bagehot l'a remarqué au siècle dernier, en soulignant qu' « une nation qui se dit libre ne doit point redouter les empiètements du pouvoir exécutif, car la condition même de la liberté pour un peuple c'est qu'il se gouverne lui-même, et l'exécutif n'est pas autre chose que le corps politique dont le peuple se sert pour se gouverner » (104).

Ce qui est fort significatif à ce propos, c'est qu'aux Etats-Unis les revendications pour un « executive budget », qui aboutirent au « Budget and Accounting Act » de 1921, faisaient partie du mouvement pour le contrôle populaire du Gouvernement qui commença avec l'extension des activités du Président Roosevelt. On trouva nécessaire de développer le leadership du Président en vue de rendre la présidence sensible aux vœux du peuple et d'installer la responsabilité dans le Gouvernement fédéral. L'idée du budget national était, dès lors, liée à celle d'un exécutif fort considéré comme le moyen d'assurer le renforcement du gouvernement démocratique. L'introduction d'un budget de l'exécutif fut regardée comme le moyen effectif permettant de rendre le Président responsable devant le peuple d'une politique d'ensemble, d'un programme bien défini, et ainsi de renforcer et d'améliorer le contrôle des finances nationales par le Congrès (105).

Il apparaît que c'est la thèse de la Constitution de 1958 en France. Cela ressortit particulièrement des déclarations et des propos de M. Michel Debré, qui a inspiré largement les conceptions de la nouvelle Constitution. Le premier Premier ministre de la V[e] République

(104) BAGÉHOT : « La Constitution anglaise », *op. cit.*, 1869, p. 37.

(105) Cf. CLEVELAND and BUCK : « The Budget and Responsible Government », 1920, pp. 101 et suiv. On peut invoquer dnas le même ordre d'idées le mouvement de Citoyenneté Efficiente « Efficiency Citizenship movement » dans lequel s'inscrivirent les leaders du « New York Bureau of Municipal Research » créé en 1906. Les idées et les propositions du Bureau quant à l'organisation du budget de la cité de New York exercèrent leur influence sur l'évolution de l'institution budgétaire dans d'autres municipalités et même dans le Gouvernement fédéral. Les leaders du Bureau croyaient à la pureté profonde des citoyens, dans leur désir d'un gouvernement efficient et économique, et à leur capacité de soutenir un gouvernement vigoureux assumant des responsabilités aussi étendues que complexes et employant une multitude de compétences professionnelles. Ce mouvement tournaît donc, en substance, autour de trois idées : le sens civique, l'efficience et l'éducation utiles. On a estimé que la vraie démocratie réside dans la coopération entre les citoyens, d'une part, et ceux qui sont élus ou nommés pour les servir, d'autre part. Cf. WALDO : « The Administrative State », New York, 1948, pp. 32-33, cité par BURKHEAD, *op. cit.*, pp. 13-14.

estime que « la valeur d'un régime démocratique réside dans bien des aspects, mais l'un d'eux, et non des moindres, c'est la stabilité du Gouvernement entre deux consultations électorales... Une démocratie sans stabilité, sans Etat, est, ajoute-t-il, une démocratie condamnée, ou ce qui est pire « une démocratie qui condamne la nation » (106).

Mais, notons que si le Gouvernement est un organe de la souveraineté nationale, au même titre que le Parlement, il n'en reste pas moins que l'une des lois de la démocratie occidentale c'est le dialogue fondamental entre ces deux organes établis chacun dans une situation telle qu'aucun d'entre eux ne doit être dominé ni surtout annihilé par l'autre (107). Toute la question est là.

Il nous semble que les Constituants de 1958, loin de vouloir établir, en France, un régime autoritaire, entendaient remédier aux abus du régime antérieur en empêchant le Parlement de se substituer au Gouvernement (108). Mais, ce qu'on reproche à la Constitution de 1958 et, en particulier, à la pratique actuelle du régime, c'est, en fait, qu'elles exagèrent, par réaction, dans le sens inverse, en mettant le Parlement constamment sous la domination du Gouvernement.

Section 4

LA POSITION DU MINISTRE DES FINANCES

Nous nous bornons ici à traiter du rôle du ministre des Finances dans l'établissement et dans la discussion du document budgétaire, sans aborder son rôle dans l'exécution et dans le contrôle de l'exécution du budget.

(106) Déclaration de M. Debré, devant l'Assemblée Nationale, lors des débats sur le règlement intérieur de cette dernière, *J.O.* Débats, Ass. Nat., séance du 26 mai 1959, pp. 559 et suiv.

(107) Cf. A. Hauriou dans *Le Monde* du 21-22 octobre 1962, et Vedel : « Rapports des Pouvoirs et Démocratie », *in* Démocratie à refaire, Colloque « France-Forum » de Saint-Germain-en-Laye, Les Editions ouvrières, p. 87.

(108) Voici encore quelques déclarations de M. Debré : « Pour éviter l'arbitraire du gouvernement toute la Constitution est là. C'est la nature, la définition d'une constitution démocratique. J'observe, à ce sujet, ajoute-t-il, que la Constitution entre dans les détails qui ne se trouvaient pas dans les Constitutions précédentes et qui imposent des obligations particulièrement précises au Gouvernement... », *J.O.*, Débats, Ass. Nat., séance du 26 mai 1959, p. 557. Et il ajoute plus loin : « ... En vérité, quand on nous dit : « Vous voulez supprimer le contrôle », on donne au mot « contrôle » un autre sens. On nous dit : « Vous voulez supprimer les causes du conflit qui provoquent l'instabilité ». C'est là une définition différente du mot "contrôle" ... », *ibid.*, p. 559.

Sous-Section 1

LE ROLE DU MINISTRE DES FINANCES DANS L'EXECUTIF

La question du rôle du ministre des Finances était affectée, comme la plupart des problèmes budgétaires, de considérations d'ordre politico-constitutionnel, avant de subir, plus tard, l'influence de l'extension des activités économiques du gouvernement.

La tradition du droit français, en la matière, n'admet pas, en faveur de ce ministre, un pouvoir de droit sur ses collègues. Le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique était même allé jusqu'à dire que le ministre des Finances, s'il prépare le budget de recettes, « centralise » simplement le budget de dépenses (109). Les demandes de crédits de chaque ministère sont donc arrêtées d'un commun accord, après négociation entre le ministre des Finances et le ministre responsable de ce ministère; leurs différends sont réglés par le Premier ministre, et en dernier ressort par le Conseil des ministres.

Il est de coutume de faire le départ, à cet égard, entre le système français et celui de la Grande-Bretagne.

§ 1. — En Grande-Bretagne.

On se laisse dire souvent que le Chancelier de l'Echiquier a, au contraire, une supériorité de droit sur ses collègues et, par là, qu'il a le droit de modifier, ou même de supprimer souverainement les demandes de crédits présentées par eux, tout au moins pour les services civils (110). Ces affirmations nous paraissent inexactes et vont à l'encontre du système de Cabinet. En effet, la politique financière du Chancelier de l'Echiquier est celle du Cabinet tout entier. En cas de désaccord entre le Trésor et un département ministériel quelconque, le conflit, s'il n'est pas réglé par négociation entre le Chancelier et le ministre chargé du département, sera soumis au Premier ministre ou arbitré par le Cabinet dont la décision lie le Chancelier de l'Echiquier. C'est à l'intérieur du Cabinet que le Chancelier exerce

(109) Dans ce sens, Gourdin : « Les fonctions de contrôle du ministre des Finances », *in* la Réforme Budgétaire, t. II, *op. cit.*, p. 172.

(110) Charlier : « Cours d'Institutions Financières », 1959-60, *op. cit.*, p. 396 ; Varin-Bernier : « L'application actuelle des principes du Droit budgétaire », Thèse, 1944, *op. cit.*, p. 29 ; Louis Delbez : « Eléments de Finances Publiques », 1955, pp. 21-23.

son influence, qui peut aller jusqu'à la menace de démission ou même la démission effective. Gladstone n'a-t-il pas dit : « Bien qu'il (le Chancelier de l'Echiquier) n'ait aucun droit à demander l'adhésion de ses collègues à son point de vue concernant les « estimates », il a un certain droit spécial à indiquer son point de vue par la démission » ? « J'ai, à plusieurs reprises, ajoute Gladstone, combattu les « estimates » à l'extrême avec l'intention de me démettre au besoin » (111). Mais la possibilité de démission n'est pas évidemment un droit exclusif du Chancelier de l'Echiquier; les autres ministres peuvent, à leur tour, aller, dans la défense de leurs prévisions budgétaires, jusqu'à la démission.

Le Chancelier de l'Echiquier n'est donc pas assuré d'une situation juridique particulière comparable à celle de son homologue dans le gouvernement de l'Allemagne fédérale. Le Code budgétaire allemand prévoit que les différends entre le ministre des Finances et ses collègues doivent être portés une première fois devant le Gouvernement. Si le ministre des Finances n'obtient pas gain de cause, il peut formuler une « protestation ». La dépense ou la clause dont il s'agit ne peut alors être adoptée que si elle est approuvée par la majorité de tous les ministres, le Chancelier fédéral ayant voté avec la majorité (112).

Si le Chancelier de l'Echiquier ne possède pas une supériorité de droit, il n'en reste pas moins qu'il exerce une prééminence de fait, plus grande encore que celle de son homologue français. Cela est dû, au point de vue constitutionnel, à l'homogénéité du Cabinet britannique qui rend possibles la tolérance et l'acceptation par les ministres de l'autorité considérable de l'un d'entre eux appartenant au même parti politique et partageant leurs idées politiques (113). En

(111) Life of Gladstone, cité par Jennings : Cabinet Government, 3e édit., Cambridge, 1961, p. 163. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, le départ de Gladstone, comme Premier Ministre en 1874, et sa démission en 1894, ne pouvant pas, avec son Chancelier de l'Echiquier, convaincre le Cabinet d'une réduction à apporter à certaines « estimates ». Il est des Chanceliers de l'Echiquier qui résilièrent leurs fonctions pour la même raison ; par exemple, Lord Randolph Churchill en 1886, Sir William Harcourt, Sir M. Hicks-Beach, Lloyd Georges et M. Thorneycraft au début de 1958.

(112) Cité dans « Parlements », étude de l'Union Interparlementaire, 1961, P.U.F., *op. cit.*, p. 216.

(113) Par ailleurs, historiquement, le Chancelier de l'Echiquier tire, en partie, son autorité de sa position prépondérante dans le gouvernement. Celui qui dirigeait le Trésor (Le « Lord High Treasurer »), était de tout temps l'un des principaux ministres de la Couronne. A partir de 1714, la direction du Trésor est confiée à une commission, « Treasury Board » composée des Lords du Trésor (Commissionners of Her Majesty's Treasury », ou brièvement « Lords of the Treasury ») et présidée habituellement par le Premier Ministre. Bien que le Chancelier de l'Echiquier soit ainsi le deuxième personnage dans le Trésor, il en est en fait le chef, puisque le Board ne siège pas et que le Premier Lord du Trésor n'exerce pratiquement pas les fonctions de ministre des Finances. Cf. Hawtrey :

France, au contraire, les Gouvernements de coalition et le manque d'homogénéité, qui n'a pas d'ailleurs complètement disparu sous la Ve République, ne favorisent pas l'exercice d'une telle autorité par le ministre des Finances.

§ 2. — En France.

Le ministre des Finances n'a pas de priorité de droit sur ses collègues au sein du gouvernement. On observe, d'autre part, un phénomène de « ministres techniciens ».

A. — Position de fait.

Dans la conception et l'exécution des programmes des divers départements ministériels, il est nécessaire de tenir compte des impératifs économiques et financiers, lesquels relèvent du ministre des Finances. Mais « si la politique gouvernementale doit être une et si la solidarité est la loi du Gouvernement, chaque ministre est en droit d'attendre de ses collègues qu'ils agissent dans le respect des fonctions qui leur ont été imparties lors de l'investiture du Gouvernement. Chaque membre du Gouvernement doit pouvoir se considérer comme seul responsable de l'application de la politique gouvernementale, lorsque celle-ci est de son ressort » (114). C'est bien un aspect de la solidarité ministérielle. Les pouvoirs ministériels sont exercés par le ministre au sein de son département ministériel, sauf ceux qui, ayant un aspect politique, s'insèrent dans le cadre de la responsabilité collective et s'exercent dès lors dans le Conseil des ministres.

La structure et la conception gouvernementales en France n'assurent donc pas au ministre des Finances une prépondérance juridique à l'intérieur du Conseil des ministres. Toutefois, il peut se faire reconnaître une autorité considérable, soit grâce à son habilité et son autorité personnelle, soit sous l'effet d'une situation économique et financière nécessitant un redressement rapide. Pour assurer toute l'autorité nécessaire à la réalisation de ce redressement, les Présidents du Conseil étaient quelquefois incités, sous la IIIe République ainsi que sous la IVe République, à prendre en charge le portefeuille des finan-

« The Exchequer and the Control of Expenditure », *op. cit.*, p. 28 ; et Maitland : « The Constitutional History of England », *op. cit.*, p. 392.

(114) J. Raux : « Les remaniements ministériels sous la Ve République », *in* Rev. Dr. Pub., 1965, n° 2, pp. 220 et suiv. Relevons notamment la démission de M. Rochereau, ministre de l'Agriculture, le 24 août 1961, en raison de l'attitude du ministre des Finances qui tendait à s'emparer des questions agricoles.

ces; les exemples les plus saillants sont fournis par Poincaré en 1926, Edgar Faure en 1952 et Pinay également en 1952 (115).

Parfois, pour rehausser l'autorité du ministre des Finances, on lui confère la Vice-Présidence du Conseil. Nous voyons un ministre éminent comme M. Caillaux revendiquer pour le ministre des Finances un droit de regard, au point de vue budgétaire, sur les autres départements ministériels, et ne reprendre le portefeuille des Finances, encore avec le même Président du Conseil (M. Briand), qu'avec le titre et l'autorité de Vice-Président du Conseil (116). Toutefois, il convient de rappeler que la Vice-Présidence n'assure à son titulaire qu'une position honorifique, et a été souvent détenue, quand il en existait une, par le ministre de la Justice.

Le cumul de la Présidence du Conseil avec un portefeuille ministériel était la règle sous la IIIe République; les lois constitutionnelles de 1875 ignoraient le Président du Conseil et, par conséquent, il était normal de voir celui-ci obtenir un portefeuille (117). Sous la IVe République, au contraire, la règle est devenue l'exception. Il est peu vraisemblable que l'on en revienne à cette pratique, en raison des tâches de plus en plus écrasantes incombant au Premier ministre.

L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prescrit que « sous l'autorité du Premier ministre, le ministre des Finances prépare les projets de loi de Finances qui sont arrêtés en Conseil des ministres » (art. 37). La disposition de cet article reflète la nouvelle organisation politique, en particulier les articles 20 et 21 de la Constitution du 4 octobre 1958 pour autant qu'ils affirment, d'une part, que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, et, d'autre part, que le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. L'ordonnance de 1959 fait ainsi ressortir que l'établissement du budget est l'affaire du Gouvernement; cela, elle le fait ressortir plus nettement que ne le faisait l'article 49 du décret du 19 juin 1956 qui prescrivait que « le projet de loi de finances est établi par le ministre des Finances. Il est présenté à l'Assemblée nationale, au nom du Président du Conseil des ministres, par le ministre des Finances... ».

(115) Encore faut-il rappeler qu'en 1952, M. Pinay refuse le portefeuille des Finances dans le Gouvernement Edgar Faure, prétextant que dans les circonstances présentes et pour appliquer avec toutes les chances de succès la politique qu'il a dans l'esprit, il faut que le ministre des Finances soit en même temps le Président du Conseil. Nous allons voir un autre incident provoqué par M. Pinay dans la première année de la Ve République. En janvier 1955, M. Mendès-France, retirant le portefeuille des Finances à M. Edgar Faure, le confie à un personnage effacé, en vue d'en prendre en fait la direction. Cf. Serge Arné : « Le Président du Conseil des ministres sous la IVe République », Paris, 1962, pp. 89-90. Notons enfin que le portefeuille des Finances est détenu actuellement par M. Debré, ancien Premier Ministre et personnage influent.

(116) Gourdin, Rapport cit., p. 173.

(117) Serge Arné : « Le Président du Conseil », *ibid.*, pp. 87-89.

Aussi, est-il à remarquer que le poids de l'action du ministre des Finances, qui s'était accru par l'effet de considérations économiques, se voit effectivement limité, d'un côté, par l'autorité croissante du Premier ministre par rapport aux membres de son Gouvernement, de l'autre, par le rôle personnel et déterminant joué par le Chef de l'Etat dans la gestion des affaires publiques.

Sous la IVe République, le pouvoir arbitral du Président de la République était entendu, en principe, dans le sens d'un pouvoir neutre; tout au plus il a un pouvoir d'influence, une « magistrature morale » qu'il peut exercer au sein du Conseil des ministres, aussi bien qu'en dehors des réunions. Le Président de la République ne se contente donc pas d' « assister », il « participe », il a un avis à donner. Certes, l'étendue et le poids de son influence sont une question de personne, mais, en tout cas, il ne lui appartient pas de décider. L'arbitrage du Président du Conseil se conçoit, au contraire, en tant que pouvoir d'imposer une solution, un choix et non un compromis. Et on conclut que le « Président de la République doit s'efforcer de réaliser l'accord unanime toujours nécessaire, qu'un Président du Conseil, obligé de prendre parti, ne peut pas toujours obtenir » (118). Nous voyons un Chef d'Etat à forte personnalité, tel que M. Auriol, adjurer les ministres en conflit de rechercher un compromis (119).

Selon la Constitution de 1958, le Conseil des ministres est présidé par le Président de la République. Ce n'est pas tant la présence du Chef de l'Etat que son autorité et la fréquence des Conseils des ministres qui constituent un élément nouveau (120). La Constitution de 1946 reconnaissait déjà cette présidence (art. 32) ; c'est d'ailleurs la tradition depuis la Restauration.

Tandis que les Conseils de cabinet sont de moins en moins fréquents, les Conseils des ministres sont devenus plus fréquents que sous la IVe République et même, chose significative, que dans le Gouvernement de de Gaulle de 1958.

On observe une domination du Président de la République en raison de ses pouvoirs constitutionnels et, en particulier, de son autorité personnelle. sur le gouvernement, tout au moins pour les grandes questions politiques et dans une mesure variable selon les secteurs du gouvernement et selon les circonstances.

Si le général de Gaulle laisse au Gouvernement, dans le cadre de l'orientation de la politique nationale par lui définie, le soin d'en prévoir les modalités d'application, on incline à penser qu'en cas de désac-

(118) ARNÉ : « Le Président du Conseil », *ibid.*, p. 76.

(119) M. Arné relève l'exemple du conflit qui opposa, au Conseil des Ministres du 28 septembre 1949, le ministre des Finances et celui du Travail, au sujet du retour au système des conventions collectives, *ibid.*

(120) V. cependant TROTABAS : « Finances Publiques », 1964, p. 93.

cord entre les ministres, il prend, lui-même, la décision qu'il croit bonne (121). Parfois, les ministres ne prennent connaissance des options du Président que dans ses conférences de presse, car ils font partie de la nation ! Quelquefois, il avise les ministres de ses intentions, individuellement et successivement, demandant à chacun un acquiescement personnel.

B. — Les ministres techniciens.

Le 13 janvier 1960, le Président de la République met fin aux fonctions de M. Pinay (122), ministre des Finances et des Affaires économiques, et nomme à sa place M. Wilfrid Baumgartner, gouverneur de la Banque de France. M. Baumgartner déclare, à cette occasion : « C'est sans aucune joie, c'est guidé par le seul devoir, que je viens d'accepter la charge de ministre des Finances. J'ai toujours pensé et je pense encore, ajoute-t-il, que pour ce poste sont mieux qualifiés des hommes ayant un passé et une expérience politiques » (123). Après le départ de M. Pinay, on avait raison de se demander si tous les ministres d'origine parlementaire ne devraient pas être cantonnés au sein d'un « brain trust » chargé d'émettre des idées à longue portée, mais pratiquement sans aucun pouvoir de décision (124).

En effet, dès le début de la V^e^ République, nous assistons à un phénomène de « ministres techniciens » qui allait en s'accentuant au fur et à mesure que se succédèrent les remaniements ministériels; ceux-ci aboutirent progressivement au remplacement des hommes politiques de premier plan, soit par des hauts fonctionnaires, soit par des ministres pris dans le Parlement, mais ayant moins d'autorité et de notoriété que les ministres sortants, et se recommandant essentiel-

(121) C. Emeri : « Du Conseil des Ministres », Mélanges Laborde-Lacoste, pp. 201 et suiv. ; MM. Goguel et Avril citent, dans ce sens des passages des écrits du Général de Gaulle concernant son premier gouvernement, et ils estiment que ces témoignages de la période 1941-1945 sont encore valables. Cf. Pierre Avril : « Le Régime Politique de la V^e^ République », 1964, p. 242.

(122) Outre son opposition à la politique gouvernementale, et surtout à certaines réformes dirigistes de ses collègues, M. Pinay soulève un thème technique en réclamant un droit de contrôle sur tous les services industriels et commerciaux et en reprochant à ses collègues de prendre des décisions en dehors de lui malgré leurs incidences budgétaires. En revanche, le voyant bénéficier de la position stratégique du ministre des Finances, « ses collègues lui reprochent de laisser leurs questions sans réponse, de bloquer les dossiers et de freiner les réformes ». *Le Monde*, 1^er^ janvier 1960. Voir sur la question notamment Jean Raux : « Les remaniements ministériels sous la V^e^ République », *in* Rev. Dr. Pub., 1965, n° 2, pp. 231 et suiv.

(123) Cité par André Guérin : « R. Polit. et Parl. », janvier 1960, p. 61.

(124) A. Guérin, *ibid.*, p. 62.

lement par leur fidélité au général de Gaulle (125). La porte fut ouverte à ce moment de dépolitisation de la fonction ministérielle par l'article 23 de la Constitution édictant l'incompatibilité des fonctions de membres du Gouvernement avec l'exercice de tout mandat parlementaire. Evidemment, la règle de l'incompatibilité ne mène pas forcément à la dépolitisation, c'est-à-dire au choix des ministres parmi les « techniques »; c'est la pratique de la V^e^ République qui s'est orientée dans ce sens. On voit encore un indice de cette dépolitisation dans l'admission des secrétaires d'Etat aux Conseils des ministres.

Ainsi, le passage du pouvoir effectif aux mains du Président de la République, ainsi que la dépolitisation de la fonction ministérielle réduisent-ils le sens de la solidarité gouvernementale, les ministres étant les exécutants de la politique du Président. C'est ainsi que, malgré le refus de certains ministres de signer le budget de 1959 et malgré l'impossibilité dans laquelle ils déclarèrent se trouver de partager la responsabilité de la politique économique et financière du Gouvernement, le général de Gaulle ne vit aucune justification à la démission de ces ministres. Le général de Gaulle répondit : « Le budget est affaire de circonstances, j'admets que vous ne l'approuviez pas, j'admets que vous ne le signiez pas. Mais ce désaccord sur un point ne justifierait absolument pas votre départ d'un Gouvernement qui est formé pour assurer la République » (126).

§ 3. — Le bureau du budget dans le Gouvernement fédéral des Etats-Unis.

Bien que le « Budget and Accounting Act » de 1921, qui a créé le Bureau du Budget, lui donne, dans sa section 209, le pouvoir « d'examiner, coordonner, réviser, réduire ou augmenter les prévisions des départements ou établissements », on ne peut pas dire que ces pouvoirs lui appartiennent en propre. Cela tient à l'organisation gouvernementale du régime présidentiel où il n'y a de politique valable que celle du Président : les ministres sont ses « secrétaires », conseillers et exécutants de sa politique, et leur ensemble ne constitue pas un Cabinet proprement dit ayant un pouvoir de décision. Par conséquent, le directeur du Bureau du budget, ne prenant pas de responsabilité dans la politique du Gouvernement, n'a pas à résilier ses fonctions,

(125) Cf. Pierre Avril, *op. cit.*, pp. 135 et suiv. Voyez dans l'article précité de J. Raux, pp. 253 et suiv., des exemples de l'élimination de ministres politiques au profit de ministres techniciens ainsi que de l'élimination de ministres rebelles au profit de ministres fidèles sans condition.

(126) Il s'agissait des Ministres représentant la S.F.I.O., MM. Mollet et Thomas, cité par P. Avril, *op. cit.*, p. 310.

s'il ne peut pas accepter les crédits demandés par les départements ministériels et qu'il ne réussit pas, non plus, à faire accepter son point de vue par le Président. C'est pourquoi nous comprenons mal comment d'aucuns (127), tout en admettant que le Président est *seul* responsable du budget, prétendent que le directeur du Bureau du budget, étant l'un des collaborateurs les plus proches du Président, doive manifester une totale identité de vue avec ce dernier, faute de quoi il pourra lui présenter sa démission.

Toutefois, le Bureau a vocation à jouer un rôle important dans la politique budgétaire du fait même qu'il est situé au sein de « l'Executive Office », collaborateur direct du Président. Alors même qu'il dépendait du Trésor avant le « Reorganization Act » de 1939, le Bureau entrait en étroite liaison avec le Président : le directeur, le sous-directeur et ses hauts fonctionnaires étaient les hommes du Président, ayant sa confiance et travaillant sous sa direction. Un « executive order » (n° 3578 de 1921) pris en application du « Budget and Accounting Act » de 1921, prévoit que le directeur du Bureau du budget agit, en demandant des informations, au nom du Président, et que ses convocations adressées aux chefs de bureaux et autres agents pour consultation ou information prennent le pas sur celles des ministres. Etant donné cette collaboration du Bureau avec le Président, le système américain a, en général, plus d'efficacité, et le Bureau du budget a plus de chance de réaliser, à l'intérieur de l'exécutif, une politique équilibrée de dépenses, que le Chancelier de l'Echiquier britannique (128) et, *a fortiori*, que le ministre des Finances français. Mais cette dépendance du Bureau à l'égard du Président fait que l'influence exercée par le premier subit l'effet des vicissitudes de la présidence et varie selon l'appui qui lui est donné par le Président.

Sous-Section 2

LE MINISTRE DES FINANCES ET LE PARLEMENT

§ 1. — Le bureau du budget américain.

Si le Bureau du budget occupe au sein de l'exécutif une position plus influente que celle du Chancelier de l'Echiquier britannique, les rôles sont renversés si l'on envisage leurs rapports avec le Parlement.

(127) Par exemple, Hermann : « La préparation et le vote du Budget... », *op. cit.*, pp. 62-63.

(128) Cf. T.H. Caulcott : « The Control of Public Expenditure », *in* Pub. Adm. London, automne 1962, p. 287.

Le Congrès américain exerce un contrôle effectif et détaillé sur les prévisions budgétaires et les modifie, généralement dans le sens d'une réduction. Certes, le « Budget and Accounting Act » de 1921 édicte, pour le Bureau, l'obligation de fournir aux Commissions de l'une ou l'autre chambre du Congrès ayant juridiction sur les dépenses et les recettes, toute information qu'elles pourraient demander; d'ailleurs l'acte interdit aux départements et agences de l'exécutif de demander des crédits supérieurs à ceux inclus dans les « estimates » du Président (129). Toutefois, la séparation des pouvoirs ne permet pas au Président ni au directeur du Bureau de défendre les propositions de dépenses devant le Congrès ni d'effectuer un contrôle continu de l'œuvre budgétaire de ce dernier. La défense des prévisions budgétaires est laissée aux fonctionnaires (surtout les « Budget officers ») des départements et agences, dans les auditions (hearings) devant les sous-commissions des « appropriations committees »; en principe, les représentants du Bureau du budget n'assistent pas à ces conférences. En outre, quand un « appropriation bill » est soumis à la considération de la Chambre (Comité de la Chambre entière), c'est au Président de la sous-commission qui a étudié le bill de le présenter, d'en soutenir la discussion et de défendre l'action de l' « Appropriation Committee ».

§ 2. — En Grande-Bretagne.

En Grande-Bretagne, au contraire, le Chancelier de l'Echiquier fait, habituellement, voter son budget sans modification considérable, ou même sans modification aucune. Ceci est dû au fait que le Chancelier est le mandataire du Cabinet qui, étant l'émanation et le leader d'une majorité fidèle et disciplinée aux Communes, contrôle le travail parlementaire. Le service budgétaire de l'exécutif joue ainsi, devant le Parlement, un rôle plus prépondérant en Grande-Bretagne qu'aux Etats-Unis, bien que le soutien provenant des groupes de pression contre l'expansion des dépenses publiques soit plus grand dans ceux-ci que dans celle-là.

§ 3. — En France.

Le ministre des Finances était le plus souvent dans une position beaucoup moins avantageuse à l'égard des Assemblées que son homologue anglais. Les Chambres modifiaient considérablement certains

(129) Cf. Buck : « Public Budgeting », New York, 1929, p. 361.

crédits, notamment lorsqu'il s'agissait de dépenses populaires affectant les intérêts de la grande masse des citoyens, en tournant les restrictions apportées à leurs pouvoirs par la Constitution et par leurs règlements. Les Commissions des Finances bouleversaient quelquefois le projet gouvernemental; le Gouvernement déposait des lettres rectificatives et se voyait même quelquefois renversé sur le budget. Tout cela révèle la puissance des Chambres et particulièrement de leurs Commissions des Finances. Toutefois, ces modifications partielles, quoique importantes, n'empêchent pas qu'en définitive la loi de Finances rappelle dans ses grandes lignes le projet gouvernemental qui conserve la marque que lui a imprimée le ministre des Finances. Le ministre des Finances est chargé de présenter au Parlement le projet de budget, de l'expliquer et de le défendre, les autres ministres n'intervenant que pour ce qui regarde leurs départements respectifs et à titre de participant; c'est donc au ministre des Finances de diriger la discussion budgétaire (130).

Un ministre des Finances conscient du rôle qu'il est appelé à jouer, surtout quand il possède la compétence, l'autorité et la force de persuasion, ne cessera pas de défendre énergiquement son programme.

Devant cet engrenage volumineux que constitue le budget, dont les diverses parties se répercutent les unes sur les autres, le ministre des Finances, ayant ces qualités, ne manque pas de faire prévaloir ses vues, tant que les considérations d'ordre politique ou électorale ne sont pas en cause.

Sous la V[e] République, le rôle du ministre des Finances est plus accentué qu'auparavant puisque, d'une part, les pouvoirs du Parlement, en matière budgétaire, subissent désormais des limitations plus prononcées et que, d'autre part, le Gouvernement est soutenu à l'Assemblée nationale par une majorité plus fidèle. depuis la deuxième législature.

(130) Le décret organique du 19 juin 1956 prescrivait : « Il (le projet de loi de finances) est présenté à l'Assemblée Nationale... par le ministre des Finances, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion, les ministres intéressés participent avec le ministre des Finances à la discussion des propositions budgétaires intéressant leur département » (art. 94, al. 2). Si l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ne contient pas un texte semblable, la disposition de ce texte ne constitue pas moins une pratique parlementaire traditionnelle. Cf. VEDEL : « Cours d'Institutions Financières », *op. cit.*, 1956-1957, p. 283.

CHAPITRE II

LA REGLEMENTATION DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE

On sait que le contrôle des Assemblées représentatives sur le budget était traditionnellement une pièce essentielle du droit public et du régime démocratique français. Toutefois, il reste à réglementer ce contrôle.

En effet, les nécessités pratiques ont amené à restreindre les prérogatives financières des Assemblées parlementaires. D'une part, l'exercice que les membres du Parlement, et en particulier les Commissions des Finances, faisaient de leur droit d'initiative financière, s'avérait très nuisible aux finances publiques. Il importait donc de limiter l'initiative parlementaire en la matière en vue de sauvegarder l'équilibre du budget contre la démagogie des parlementaires. Le Gouvernement, avec ses experts et bureaux, est mieux placé pour proposer un plan de gestion qu'il ne faut pas laisser les Chambres bouleverser.

D'autre part, les règles classiques du droit budgétaire, dégagées au XIX^e^ siècle, convenaient à une époque libérale où les dépenses publiques étaient modérées et les affaires peu complexes. Au contraire, la progression rapide des dépenses publiques, leur spécialisation de plus en plus grande, l'instabilité des conditions économiques et la multiplicité des tâches des Assemblées, tout a fait que le budget était généralement voté en retard et que les prévisions des dépenses et recettes s'avéraient insuffisantes au cours de l'exercice. On fut, dès lors, obligé de faire recours à des expédients et artifices : la reconduction du budget, les douzièmes provisoires, les lois de maxima, etc. Il est apparu nécessaire de remédier à cet état de choses et d'assurer le Gouvernement d'un budget en temps utile. Pour ce faire, on a été amené à laisser au Gouvernement une grande liberté dans la procé-

dure budgétaire en apportant au pouvoir de décision budgétaire des Assemblées des limitations de plus en plus grandes.

Certes, la restriction des prérogatives financières des Chambres paraît inévitable sous l'effet des nécessités pratiques. Mais, n'est-on pas allé trop loin dans cette direction ? C'est ce que nous allons voir.

Nous allons traiter, d'abord des limitations ainsi apportées au pouvoir budgétaire des Chambres sur le plan de l'initiative (Sections 1 et 2) et ensuite au niveau du pouvoir de décision en la matière (Section 3).

Section 1

L'AMENAGEMENT TECHNIQUE DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE EN MATIERE BUDGETAIRE

Nous avons vu dans le premier chapitre que le problème de l'initiative parlementaire en matière budgétaire s'est posé d'abord sur le plan des principes constitutionnels et juridiques : séparation des pouvoirs, nature juridique de l'acte budgétaire, etc. (1). On a voulu par là donner à ce problème une solution radicale, solution de principe reconnaissant aux parlementaires la plénitude du droit d'initiative financière ou leur refusant, au contraire, toute initiative en la matière (2).

Dès le début du siècle, les exigences techniques sont venues s'ajouter, et même se substituer largement, aux arguments d'ordre constitutionnel. L'attention porte alors essentiellement sur les inconvénients pratiques de l'initiative financière des parlementaires, et on cherche à lui apporter des aménagements successifs.

D'un côté, on observe que les parlementaires sont mal placés pour apprécier et évaluer les besoins des services publics ainsi que les conséquences financières des lois qui entraînent des dépenses ou qui concernent les recettes. Ceci notamment en raison du développement et de la multiplicité des tâches de l'Etat. D'un autre côté, la démagogie des parlementaires, sensibles aux considérations électorales, risque de détruire l'équilibre budgétaire, si on leur reconnaît le droit de majorer les dépenses ou de réduire les ressources. En effet, on remarque depuis longtemps que l'exercice de l'initiative parlementaire en

(1) *Supra*, pp. 60 et suiv.

(2) Cependant nous avons remarqué qu'à notre avis le raisonnement juridique ne saurait amener à une solution radicale ; il s'accommode de divers aménagements.

la matière entraîne des dépenses supérieures à celles demandées initialement par le Gouvernement (3).

On reproche aux parlementaires leur tendance qui consiste à préconiser les économies tant qu'il s'agit des discours généraux et vagues, et à se prononcer en faveur des augmentations de crédits quand on passe aux votes particuliers pour satisfaire leurs électeurs. Cette incitation à la dépense est due à l'avènement du suffrage universel. A l'origine, les Chambres représentatives, issues du suffrage censitaire, avaient pour mission essentielle de ménager les deniers publics, qui sont ceux des contribuables. Avec la représentation des classes populaires, les rôles sont renversés : les contrôleurs des dépenses se sont faits dépensiers et c'est le Gouvernement qui s'efforce de combattre les prodigalités des parlementaires.

Enfin, on estime que l'abus de l'initiative parlementaire était l'une des raisons du retard apporté par les Chambres dans le vote du budget. Les Commissions de Finances jouaient un rôle prépondérant. Loin de se borner au contrôle, elles s'immisçaient dans l'action de l'exécutif en remaniant complètement son œuvre. Elles s'octroyaient, en outre, des pouvoirs plus larges que ceux des Assemblées elles-mêmes. On déplorait les effets de cet état de choses sur l'équilibre constitutionnel, ainsi que ses conséquences financières.

Il fallait remédier à tous ces inconvénients. Dans les premières années de la III[e] République, l'initiative financière des Assemblées s'exerçait sans restriction. Mais, on ne tarda pas longtemps à y apporter une réglementation qui devient avec le temps de plus en plus stricte. Nous allons suivre rapidement cette évolution sous la III[e] et la IV[e] République pour arriver au régime actuellement en vigueur.

(3) En 1882, l'initiative parlementaire a proposé 46 millions de dépenses nouvelles et 310 millions de dégrèvements, ce qui aurait fait un décalage de 356 millions ; en 1887, les chiffres correspondants sont respectivement de 276 millions, 46 millions et 322 millions.

De 1895 à 1898, les amendements d'origine parlementaire eurent pour effet immédiat de relever les crédits de 5 millions, 2.500.000, 4.600.000 et près de 35 millions respectivement (la dernière année étant une année d'élections générales), cf. M.A. Soulier : « L'article 17 de la Constitution et ses incidences sur la Réforme budgétaire », *in* la Réforme budgétaire, t. II, pp. 25-26.

Les différences entre le chiffre définitif et le projet du Gouvernement révèlent une augmentation des crédits de : 222.811.269 F pour 1923 ; 1.298.981.558 F pour 1926 ; 1.732.250.497 F pour 1930-31 ; 162.483.186 F pour 1932 (9 mois).

Sous-Section 1

SOUS LA IIIe REPUBLIQUE

§ 1. — La Constitution.

La loi constitutionnelle du 25 février 1875 n'ayant pas accordé un régime spécial à l'initiative financière des Chambres, il lui fut appliqué l'article 3 qui donne l'initiative des lois en général concurremment au Président de la République et aux membres du Parlement, sans restriction.

Les tentatives de révision constitutionnelle tendant à réserver au Gouvernement l'initiative des lois aggravant les charges du budget furent vouées à l'échec. Ainsi, en 1881, le projet de révision de Gambetta à cet effet ne fut pas présenté aux Chambres devant l'opposition du Conseil des ministres (4). De même, en 1934, l'un des points de la réforme de l'Etat consistait à interdire aux Chambres de proposer une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes (5). La Commission de la réforme de l'Etat de la Chambre se prononça en faveur d'un système moins radical qui consistait à admettre l'initiative parlementaire s'agissant de dépenses compensées par des recettes correspondantes et à exiger du Président de la République de refuser de promulguer tout texte pris en violation de cette disposition (6). On sait que la réforme de 1934 n'a pas abouti.

Devant l'échec des tentatives de réforme constitutionnelle, il s'est révélé nécessaire de remédier aux abus du droit d'initiative budgétaire des Chambres au moins par des moyens partiels. Certes, certaines traditions parlementaires, inspirées soit de la nature même du droit d'amendement, soit des règles constitutionnelles, visent à remédier à ces abus. En effet, les présidents des Chambres ont le droit d'écarter toute proposition d'amendement qui est étranger au texte en délibération, ou qui mettrait en question des principes sur lesquels les Chambres viennent de se prononcer, ou encore qui est contraire à la Constitution (7). Pourtant, les moyens de restriction du

(4) Cf. Jèze : « Traité de Science des Finances - le Budget », *op. cit.*, 1910, p. 222.

(5) Voir l'intervention de M. Tardieu devant la Chambre des Députés, séance du 22 janvier 1934, *J.O.*, Déb., p. 242.

(6) Voir Rapport Chastenet, au nom de ladite Commission, du 15 juin 1934, *J.O.*, Doc. Parl., n° 3586, p. 1018.

(7) C'est ainsi qu'a été déclarée inconstitutionnelle une proposition tendant à interdire au gouvernement d'abaisser, par traité ou convention, le tarif de douane. Cette proposition refuse au gouvernement le droit de traiter, droit que lui donne

nombre des amendements recevables sont inefficaces. Des nombreux essais faits en vue de limiter l'initiative financière des Assemblées, nous allons signaler ceux qui ont abouti.

§ 2. — Le règlement de la Chambre.

La campagne menée en 1898 (8), année d'élections générales, contre l'initiative parlementaire en matière budgétaire n'aboutit en 1900 qu'à des dispositions de portée limitée. Quoique complétées et étendues par la suite, les restrictions des prérogatives parlementaires, à cet égard, sont restées partielles et peu efficaces.

Nous pouvons regrouper les dispositions du règlement en la matière autour de deux ordres d'idées selon leur but et leur effet (9) :

a) Alléger les débats budgétaires des dispositions extra-budgétaires ou qui n'ont en pratique que la valeur de simples vœux. Nous retrouvons ici l'interdiction de certaines propositions, à l'égard de la loi de Finances, de la loi de contributions directes et des lois portant ouverture de crédits. L'interdiction concernait :

— les dispositions extra-budgétaires, qui ne visent pas directement les recettes ou les dépenses. Cette disposition, introduite dans l'article 105 de la loi de Finances du 30 juillet 1913, fut reprise par l'article 102, paragraphe 3, du règlement de la Chambre (résolution du 27 mai 1920) ; elle fut complétée et étendue à la loi relative aux contributions directes ainsi qu'aux lois portant ouverture ou annulation de crédits. Cette interdiction des adjonctions budgétaires était restée lettre morte;

— les propositions tendant à des augmentations de traitement, d'indemnités ou pensions, ou à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension (art. 102, 1er parag.) (10) ;

— l'augmentation ou la diminution de crédit à titre d'indication pure et simple (art. 101, parag. 3) (11) ;

— les projets de résolutions, les motions ou ordres du jour motivés (art. 102) (12).

la Constitution. Cité par Waheed RAAFAT : « Le droit d'amendement en France », *in* Rev. du Dr. Pub., 1933, pp. 209-210.

(8) JÈZE : « Traité..., Le Budget », *op. cit.*, 1910, pp. 223-224.

(9) Dans un ordre d'idées voisin, voir TROTABAS : « Le droit d'initiative en matière de dépenses et la pratique du régime parlementaire français », conférence précitée, *in* Annales des Fin. Pub., n° 3, pp. 115-116.

(10) L'ancien art. 51 *bis* du règlement de 1900 (résolution Barthelot du 16 mars 1900), complété et précisé par la résolution du 27 mai 1920.

(11) Adopté le 4 février 1915.

(12) Depuis le règlement de 1915.

Toutes ces propositions, la Chambre garde le droit de les adopter en dehors des lois de Finances ci-dessus indiquées.

b) Le droit d'initiative est ensuite réglementé, lorsqu'il reste recevable, pour éviter les amendements improvisés en séance et pour faciliter le renvoi à la commission des amendements qui aggraveraient les charges du budget.

C'est ainsi que l'article 51 du règlement de 1900 limite, à l'égard du budget, l'exercice de l'initiative tendant à augmenter les dépenses, aux trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. La résolution du 27 mai 1920 étendait cette disposition aux diminutions de recettes; elle l'appliquait non seulement à la loi de budget, mais aussi aux lois relatives aux contributions directes et à toutes les lois portant ouverture de crédits, et elle portait le délai à dix jours.

L'article 86 du règlement (résolution du 27 mai 1920) prévoyait que tout amendement portant augmentation de dépenses ou diminution de recettes était disjoint de droit si le Gouvernement, la Comsion compétente ou la Commission des Finances le demandaient. La disjonction signifie théoriquement le renvoi à la Commission compétente qui doit rapporter l'amendement dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi. En pratique, les amendements disjoints se trouvaient « enterrés » en raison des conditions exigées par l'article 96 *bis* du règlement pour les mettre à l'ordre du jour.

Il résulte de ce qui précède que le droit d'initiative financière restait, en principe, reconnu aux parlementaires. Chose curieuse, l'initiative gouvernementale même se voyait imposer des restrictions que les Chambres refusaient de s'imposer. C'est conformément à l'article 70 de la loi de Finances du 28 février 1934 (modifié par l'art. 18 de la loi du 30 juin 1934) que tout projet ou article de projet augmentant directement ou indirectement les dépenses ou diminuant les recettes, devait comporter en contrepartie, soit des ressources équivalentes autres que l'emprunt ne figurant pas parmi les recettes inscrites dans la loi de Finances, soit des économies équivalentes réalisées sur le budget du département ministériel où la dépense était inscrite.

Sous-Section 2

SOUS LA IVe REPUBLIQUE

§ 1. — Suppression de l'initiative des dépenses de l'Assemblée dans la loi constitutionnelle sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics.

Conformément à l'article 5 de la loi du 2 novembre 1945, portant organisation provisoire des pouvoirs publics jusqu'à la mise en vigueur de la nouvelle Constitution, « l'Assemblée vote le budget mais elle ne peut prendre l'initiative des dépenses ».

En effet, les dispositions de cette loi référendaire témoignent de l'intention du Gouvernement provisoire, présidé par le général de Gaulle, de ne pas rétablir les prérogatives traditionnelles du pouvoir législatif et, tout au moins, de limiter les pouvoirs de la future constituante afin qu'elle pût se consacrer à sa tâche constitutionnelle.

Malgré cette interdiction de l'initiative parlementaire de dépenses, l'article 60 du règlement de l'Assemblée constituante venait stipuler que « lorsqu'un amendement entraîne la réduction ou la suppression d'une recette existante ou paraît susceptible d'entraîner une dépense nouvelle, ou une augmentation de dépense par rapport au texte qu'il serait appelé à remplacer ou à compléter, la disjonction est de droit si elle est demandée par le Gouvernement, par la Commission des Finances ou la Commission compétente ».

Si la réalité de la réduction ou de la suppression de recette, de l'établissement ou de l'augmentation de la dépense, est affirmée, au nom de la Commission des Finances, par son Président, le rapporteur général ou le rapporteur spécial compétent, la disjonction ne peut être contestée.

Le texte de cet article ressemble à celui de l'article 86 du règlement de la Chambre des Députés sous la IIIe République. Mais si la présence d'une telle disposition était normale sous la IIIe République, où elle constituait l'une des limitations apportées au droit d'initiative budgétaire qui était reconnu aux Chambres, était-elle compatible avec l'article 5 de la loi du 2 novembre 1945 qui interdisait l'initiative parlementaire en la matière ?

Tout d'abord, on peut remarquer que l'article 60 du règlement s'appliquait, à la différence de l'article 5 de la loi constitutionnelle, à la réduction des recettes dont ne parlait pas l'article 5. Même pour ce qui concerne l'augmentation des dépenses, on a pu dire que l'arti-

cle 60 du règlement pouvait s'appliquer en cas de doute, c'est-à-dire dans les cas où la réalité de l'augmentation de dépense paraît contestable; le texte même de l'article 60 semble soutenir cette interprétation puisqu'il dit : « ou susceptible d'entraîner une dépense nouvelle ». Dans ce cas, il y aura donc intérêt, pour éviter toute discussion en séance publique, à renvoyer le texte à la Commission qui décidera du sort à lui réserver.

Cependant, les Assemblées résistaient aux restrictions de leurs prérogatives, et le rapporteur de la Commission du règlement, M. Defferre, voulait donner à l'article 5 de la loi constitutionnelle une interprétation plus libérale en subordonnant son application au refus opposé par le Gouvernement aux dépenses nouvelles (13). Cela voulait dire que l'irrecevabilité de l'initiative dépensière de l'article 5 n'intervenait pas de droit, mais devait être demandée par le Gouvernement.

Cette dernière interprétation paraît inexacte car l'article 5 enlevait aux Assemblées l'initiative des dépenses et ne se contentait pas de donner au Gouvernement une arme qu'il pouvait ou non utiliser à sa guise. La pratique oscillait entre les deux interprétations et le même ministre des Finances, R. Schumann invoquait, contre les amendements tendant à augmenter les dépenses, tantôt l'article 5 de la loi constitutionnelle, tantôt l'article 60 du règlement.

L'interprétation de l'article 5 dans le sens de la suppression pure et simple de l'initiative dépensière des parlementaires impliquait, pour que les Assemblées pussent voter l'augmentation de la dépense, que le Gouvernement eût substitué son initiative à celle des parlementaires. C'est ainsi que le 25 avril 1946, le Gouvernement accepta un amendement parlementaire (14) tendant à la création d'une dépense, mais, le Président tenant cette acceptation pour insuffisante, le ministre des Finances précisa qu'il *demandait l'inscription* du crédit.

Pourtant, l'Assemblée ne tarda pas à adopter la thèse du rapporteur de la Commission du règlement. Le seul consentement du ministre suffisait; puis son silence valait consentement. Même si le Gouvernement s'opposait à l'augmentation des dépenses, sans faire explicitement recours à l'arme mise à sa disposition par la loi et le règlement, l'Assemblée pouvait parfaitement voter l'amendement augmentant les dépenses (15).

(13) Ass. Nat. Const. (1), séance du 22 novembre 1945, Déb. p. 114.

(14) L'amendement de M. Yves Henry demandant l'inscription d'un crédit de 100 millions destiné au fonctionnement des offices agricoles départementaux. Cité par Figère : « La Pratique Actuelle... », thèse précitée, p. 167.

(15) Figère, *ibid.*, pp. 167-168.

C'est ainsi que l'interdiction constitutionnelle de l'initiative des Assemblées en matière de dépenses n'était pas respectée.

§ 2. — L'initiative dans le projet de Constitution du 19 avril 1946.

La plupart des projets présentés par les partis à la première Constituante ne contenaient aucune disposition spéciale (16) sur l'initiative financière des prochaines Assemblées, tout en consacrant en matière législative l'intiative concurrente du gouvernement et de l'Assemblée nationale. Ainsi, on voulait appliquer à l'initiative budgétaire, cette règle qu'avait consacrée la tradition des principes constitutionnels parlementaires.

Le projet de la commission de la Constitution, expression d'une majorité favorable au régime d'Assemblée (socialistes, communistes et leurs apparentés), s'inspirait, dans ces diverses dispositions, du souci d'assurer la suprématie de celle-ci. C'est ainsi que l'article 60 du projet prescrivait que « l'Assemblée nationale vote le budget. Ses membres possèdent l'initiative des dépenses ».

Par là, on faisait peu de cas de la sauvegarde des finances publiques et on perdit de vue l'expérience passée. En effet, le problème s'est posé sur le plan constitutionnel : celui du régime démocratique, de la souveraineté nationale dont l'Assemblée est l'interprète. M. Pierre Cot, rapporteur de la Commission, voit dans l'état des finances un motif de circonstances et fait remarquer qu'on fait une constitution qui ne doit pas être fondée sur des circonstances passagères mais qui doit affirmer des principes de gouvernement valables pour une plus longue durée (17). Dans ce climat, les quelques propositions faites en vue d'interdire ou de limiter l'initiative parlementaire des dépenses, furent rejetées en Commission et en séance publique (18).

(16) Toutefois, la proposition de M. J.P. Giraudoux du 28 mars 1946 (art. 19) donnait l'initiative des dépenses à l'Assemblée Nationale, à l'exclusion de la Chambre Consultative : Ass. Nat. Const. (1), Doc. Parl., n° 784, p. 762.

(17) *J.O.*, Ass. Nat., Déb. 3e séance du 8 mars 1949, p. 1360.

(18) L'art. 13 du contre-projet présenté par M. Ramarony, au nom du Parti Républicain de la liberté, stipulait que ... « Au cours de la discussion budgétaire, aucune proposition tendant à l'augmentation des dépenses ne peut être déposée par l'un des membres de l'une ou l'autre Assemblée. » M. Jacques Bardoux propose la rédaction suivante de l'art. 60 du projet de la Commission : « l'Assemblée Nationale vote le Budget. Ses membres possèdent l'initiative des recettes et des économies », Ass. Nat. Const. (1), 2e séance du 15 avril 1946, Déb., p. 1851 ; la proposition de M. Joseph Denais tend à supprimer du texte de l'art. 60 la deuxième phrase concernant l'initiative des dépenses. Enfin, René Coty présente, lui aussi, un amendement refusant toute initiative aux députés en matière de dépense (*J.O.*, (Déb. Ass. Nat. Const. (1), 2e séance du 15 avril 1946, *ibid.*).

On sait que ce premier projet de constitution, voté par l'Assemblée le 19 avril 1946, fut rejeté par le corps électoral, appelé à se prononcer, le 5 mai.

§ 3. — L'initiative dans le deuxième projet et la Constitution du 27 octobre 1946.

Le premier projet de constitution rejeté par le peuple, le deuxième était un compromis, notamment entre le projet des socialistes et celui des républicains populaires, qui étaient déjà eux-mêmes des compromis. Le projet du M.R.P., qui vient en tête dans le scrutin du 2 novembre 1945 pour la désignation de la seconde Constituante, est d'ailleurs à la base de la Constitution, ce qui explique qu'on n'accorde pas à la suprématie de l'Assemblée le même intérêt que dans le premier projet.

Quant à l'initiative financière, les deux projets de Constitution socialiste et républicain populaire sont restés muets (19). Le texte adopté par la Commission prescrit que les membres de l'Assemblée nationale possèdent l'initiative des dépenses (art. 17).

A l'Assemblée, cette formule fut jugée trop absolue et plusieurs amendements furent déposés tendant à limiter l'initiative parlementaire en la matière : subordonner l'initiative au respect de l'équilible du budget et à la recherche des recettes équivalentes; l'interdire sauf en ce qui concerne la Défense nationale, etc. (20).

M. Pierre Cot défendait le texte initial de l'article 17 en se contentant de préconiser la réglementation de l'initiative par des dispositions à insérer dans le règlement de l'Assemblée (21). Mais, enfin, prévalut la tendance à constitutionnaliser ces limitations. Dans la rédaction du 10 septembre de son projet, la Commission adopte un amendement de M. Courant tendant à ajouter au texte de l'article 17 un deuxième alinéa ainsi conçu : « Aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget. » Il ne fut adopté en Commission que sur l'insistance de V. Auriol.

(19) Ce qui revient à la donner aux parlementaires. Notons que M. Bardoux reprend, dans son projet, l'amendement qu'il avait présenté à la première constituante n'accordant aux membres des deux chambres que l'initiative des recettes et des économies (art. 77 des propositions Bardoux ; Ass. Nat. Const. (11), Doc. Parl. n° 35, p. 27. Par ailleurs, le projet du Parti Républicain de la Liberté, déposé le 18 juillet par M. Bétolaud, après avoir accordé l'initiative des lois concurremment au Gouvernement et au Parlement (art. 50), stipulait que le Gouvernement avait seul l'initiative des dépenses (art. 51) : Ass. Nat. Const. (II), Doc. Parl., n° 166, p. 162.

(20) Ass. Nat. Const. (II), séance du 12 septembre 1946, Déb. pp. 3681 et suiv.

(21) Ass. Nat. Const. (II), séance du 17 juillet 1946.

Cet amendement fut jugé insuffisant, car, comme le fit remarquer M. Paul Reynaud, il aurait laissé libre l'exercice de l'initiative parlementaire lors de la discussion des crédits supplémentaires, lesquels étaient devenus de véritables petits budgets. C'est pourquoi la Commission modifia son texte dont la rédaction définitive fut la suivante : « les députés à l'Assemblée nationale possèdent l'initiative des dépenses. Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires ».

Il convient de remarquer que les dispositions de l'article 17 n'empêchaient pas les députés de présenter, en dehors des lois portant ouverture de crédits, des propositions ou amendements ayant des incidences financières. Aussi, M. Paul Reynaud présenta-t-il un amendement d'une portée beaucoup plus générale, tendant à interdire « cette machine à détruire les finances publiques qui s'appelle l'amendement de surenchère ». Le texte de M. Reynaud, qui fut rejeté par l'Assemblée prescrivait : « Aucune aggravation des dépenses publiques ne pourra être proposée par voie d'amendement ou d'article additionnel ». Ce texte, s'il avait été accepté, eût réduit largement l'initiative parlementaire des dépenses, laquelle ne serait restée possible que dans la forme de propositions de lois nouvelles.

L'article 16, alinéa 2, interdit les adjonctions budgétaires à la loi de Finances, qui ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières.

§ 4. — Le champ d'application de l'article 17 de la Constitution.

D'après les termes mêmes de l'article 17, les restrictions qu'il apportait à l'initiative financière des députés étaient limitées dans le temps et par la nature des propositions auxquelles il s'appliquait. A l'intérieur de ce cadre, l'article 17 recevait une application large.

A. — Le cadre dans lequel s'appliquait cet article.

1° Les dispositions de l'article 17 étaient restreintes aux débats du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires; elles ne s'appliquaient qu'aux projets d'ordre strictement budgétaire. Les députés pouvaient donc présenter, en dehors des débats budgétaires, des propositions législatives entraînant une augmentation de dépenses : proposition de loi nouvelle, amendement ou article additionnel.

Le budget était pris dans un sens large. Il a été ainsi admis que le terme comprenait les douzièmes provisoires. Pour provisoires qu'ils

fussent, ces crédits ne constituaient pas moins de véritables lois de Finances, des parties du budget à valoir sur les crédits qui seraient définitivement accordés. Il comprenait également les lois de développement. Celles-ci constituaient, certes, des projets secondaires tendant à ventiler les chiffres globaux de la loi de maxima, mais elles participaient néanmoins de la fonction budgétaire et ne pouvaient pas être considérées comme opérations d'ordre.

Il faut ensuite préciser ce qu'on entendait par « crédits supplémentaires ». On a pu estimer (22), d'après les travaux préparatoires de la Constitution (23), que ce texte entendait désigner les « collectifs budgétaires » votés au cours de l'année lorsque les prévisions initiales s'avèrent insuffisantes, ou pour faire face à des circonstances nouvelles. Ce sont donc les lois portant ouverture et annulation de crédits au titre du budget d'un certain exercice. Dans ces conditions, l'article 17 ne paraissait pas applicable aux dispositions législatives entraînant une dépense nouvelle et ouvrant, en conséquence, un crédit correspondant (24). Toutefois, le Gouevrnement a fait admettre l'application de l'article 17 à l'occasion d'un texte de ce genre. Mais, on a considéré qu'il s'agissait là d'une décision isolée qui n'était pas susceptible de faire jurisprudence (25).

2° L'article 17, alinéa 2, ne visait pas les recettes. Par conséquent, les députés gardaient l'initiative financière tendant à diminuer les recettes, même à l'occasion des débats budgétaires. L'attention des parlementaires se tournait, dès lors, du côté des recettes plutôt que des dépenses. Ils s'opposaient aux impôts nouveaux et à la majoration des impôts existants; la question de confiance fut souvent posée et plusieurs Gouvernements ont été renversés sur ce problème. Ainsi, l'article 17 ne sauvegardait pas le budget du côté ressources.

B. — La portée de l'article 17 dans ces limites.

Dans le cadre ainsi tracé, la limitation de l'initiative dépensière a été prise dans le sens le plus large. Les remarques suivantes en fournissent la preuve.

(22) Henry Georges : « Le droit d'initiative parlementaire en matière financière depuis la Constitution de 1946, thèse précitée, 1955, pp. 53-54.

(23) Surtout l'intervention de M. P. Reynaud, et c'est également le sens que lui a donné M. A. Philipp, président de la Commission de la Constitution.

(24) Il est d'ailleurs de règle que toute loi susceptible d'entraîner une dépense nouvelle doit comporter l'ouverture de crédits correspondants (art. 33 de la loi du 8 mars 1949, et l'art. 10 du décret organique du 19 juin 1956). Toutefois, cette règle n'est pas toujours respectée.

(25) Il s'agissait d'un texte qui accordait des avantages nouveaux aux anciens combattants et victimes de guerre et ouvrait, en conséquence, de nouveaux crédits, H. Georges, *ibid.*, p. 54.

1° L'article 17 était déclaré applicable non seulement au budget général de l'Etat, mais aussi aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor. Nous pouvons estimer que l'article 17 était opposable, en ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor, à toute proposition ayant pour effet d'augmenter les dépenses, même si le découvert maximum proposé par le gouvernement n'était pas dépassé (26). Certes, c'est seulement le découvert que le budget général prend en charge, mais nous allons tout de suite voir que les dispositions de l'article 17 étaient absolues et n'admettaient pas l'initiative des dépenses compensées. En effet, la jurisprudence parlementaire n'était pas constante; il n'en reste pas moins qu'elle allait en général dans le sens que nous adoptons (27).

2° L'article 17 était applicable, lors des débats budgétaires, non seulement à l'initiative strictement budgétaire, c'est-à-dire portant ouverture ou majoration de crédits, mais aussi à toutes les dispositions législatives rattachées aux lois de Finances et qui auraient pour conséquence d'engager des dépenses.

3° L'article 17 a été déclaré applicable aux dispositions n'ayant pas d'effet sur le budget en discussion mais qui entraîneraient l'augmentation des dépenses dans les exercices ultérieurs (28). En effet, l'initiative parlementaire tombe sous le coup de l'article 17 dès l'instant où les dispositions proposées entraînent, à une plus ou moins brève échéance, une dépense effective. C'est ainsi qu'il a été admis d'appliquer l'article 17 également aux crédits d'engagement. Toutefois, son application aux crédits d'engagement ne fut pas admise sans difficulté (29).

4° Il s'appliquait également aux projets d'économies que les lois de développement prévoyaient quelquefois en vue de ramener le total des dépenses au montant des recettes (30). En effet, ces projets d'économies pouvaient être regardés comme des correctifs au budget déjà voté et l'article 17 était, par là, applicable aux amendements qui réduisaient les économies proposées par le gouvernement.

(26) M. H. Georges, dans sa thèse précitée, estime, au contraire, que l'art. 17 n'était opposable que si les propositions des députés allaient au-delà du découvert maximum proposé par le Gouvernement, *ibid.*, pp. 55 et suiv.

(27) Pour les comptes d'affectation spéciale, *J.O.* Déb. A.N., 2e séance du 25 mai 1950, p. 3957 où un amendement compensé fut déclaré irrecevable, en vertu de l'art. 17. Toutefois en 1952, l'Assemblée déclara l'art. 17 inapplicable aux propositions qui n'entraîneraient pas un découvert, *J.O.*, Déb. A.N., 1re séance du 15 décembre 1952, p. 6419.

(28) Voir, à titre d'exemple, *J.O.*, Déb. A.N., 2e séance du 21 juillet 1950.

(29) *J.O.*, Déb. A.N., 2e séance du 28 avril 1950, p. 3070.

(30) *J.O.*, Déb. A.N., 1re séance du 31 décembre 1950, pp. 9936 et suiv. ; et 2e séance du 8 mai 1951, p. 4831.

5° Il a été admis, après hésitation et controverse, d'opposer l'article 17 de la Constitution aux virements de crédits de chapitre à chapitre. Les députés prétendaient que l'article 17 n'était pas applicable à cet égard, motif pris du fait que ces virements n'entraînaient pas une augmentation du total des dépenses du budget compromettant son équilibre (31). C'est ainsi que M. Courant, l'auteur de l'article 17, ainsi que plusieurs députés concluent à la recevabilité des propositions de virements. D'après eux, ce que l'on a voulu par l'article 17, c'est interdire aux parlementaires d'aggraver les dépenses de l'Etat, mais quand on propose une économie compensatoire d'une dépense nouvelle, on n'aggrave pas les dépenses de l'Etat. Toutefois, sur la demande du Gouvernement et de la Commission des Finances, le Président de séance déclare l'article 17 opposable à cet égard.

M. Edgar Faure, secrétaire d'Etat, suggère un compromis (32). Il faut d'abord que l'Assemblée statue sur la diminution de dépense, car, tant que celle-ci n'est pas faite, il n'y a pas de crédits disponibles. Mais, si l'Assemblée diminue la dépense d'un chapitre, elle ne peut pas augmenter la dépense d'un autre chapitre; elle peut seulement signaler par une réduction indicative le chapitre sur lequel elle désire voir porter cette augmentation. En principe, le Gouvernement, sauf s'il y voit une indication grave d'ordre politique, n'a pas de raison, dit-il, du moment que le plafond sera respecté, de s'opposer formellement à ce qu'un des chapitres soit diminué au profit d'un autre. Mais, M. Petsche, ministre des Finances, déclare catégoriquement que l'article 17 de la Constitution interdit les virements et s'oppose à un amendement de virement, dans ses deux termes (33).

En effet, le texte de l'article 17 était absolu; dès lors il ne subordonnait pas les majorations de crédits au vote d'économie ou de ressources correspondantes. Cet article n'avait pas pour but d'empêcher l'Assemblée de compromettre l'équilibre du budget, puisqu'il ne s'appliquait qu'aux dépenses et non pas aux réductions de recettes. Il visait, de l'aveu même de son auteur en 1946, à accélérer le vote des lois de Finances (34).

Au contraire, l'article 17 n'était pas opposable aux virements à l'intérieur d'un même chapitre (35). En effet, cette solution est concevable d'autant plus que le chapitre constituait seul l'unité votée par

(31) *J.O.*, Ass. Nat., Déb., 2e séance du 26 décembre 1949, pp. 7326 et suiv. ; 1re séance du 27 décembre 1949, pp. 7329 et suiv. ; et 3e séance du 28 mars 1950, p. 2487.

(32) *J.O.*, Ass. Nat., Déb., 2e séance du 26 avril 1950, p. 2912.

(33) *Ibid.*, 3e séance du 26 avril 1950, p. 2933.

(34) Cf. H. Georges : « Le Droit d'Initiative Parlementaire... », *op. cit.*, p. 68.

(35) A titre d'exemples : *J.O.*, A.N. Déb., 3e séance du 28 mars 1950, p. 2487 ; et 2e séance du 18 avril 1951, p. 3472.

le Parlement, qui s'imposait juridiquement au Gouvernement et, dès lors, le virement de ligne à ligne à l'intérieur d'un chapitre n'avait qu'une valeur indicative.

6° L'article 17 était généralement inopposable aux motions d'ajournement tendant à bloquer la discussion d'un chapitre jusqu'à ce que le Gouvernement ait déposé une lettre rectificative pour majorer les crédits en question. La pratique a révélé que plusieurs propositions de résolutions dans ce sens étaient présentées et adoptées chaque année pour faire pression sur le Gouvernement. Ce dernier cédait la plupart du temps en donnant satisfaction, tout au moins partielle, aux demandes des députés.

Quand le Gouvernement s'opposa à ces motions, s'appuyant sur l'article 17 de la Constitution, la Commission du suffrage universel, du règlement et des pétitions, qui fut saisie par le Président, déclara de telles motions recevables.

M. Georges approuve cette interprétation bien que l'article 17, alinéa 2 ne permît de présenter aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues, ce qui, pris à la lettre, paraissait inclure toute proposition quelle qu'en fût la forme. Mais, si nous replaçons cet alinéa dans le cadre de l'article 17 tout entier, il paraît traiter exclusivement de l'initiative législative en matière financière, c'est-à-dire de l'initiative se concrétisant par le vote d'un texte ayant force de loi, ce qui n'est pas le cas des propositions de résolutions (36). D'un autre côté, les motions d'ajournement étaient recevables pour autant qu'elles tendaient à reporter la discussion de tel ou tel chapitre, car l'Assemblée avait le droit de fixer l'ordre du jour. Le Gouvernement pouvait, devant le retard apporté au vote de certains crédits budgétaires, poser la question de confiance ou se servir de la procédure des douzièmes provisoires.

7° Etaient déclarés irrecevables, en vertu de l'article 17, les amendements ayant pour objet l'affectation d'une partie de l'un des crédits proposés par le Gouvernement à une dépense déterminée (37). En effet, ces affectations spéciales aboutissent le plus souvent à une augmentation de la dépense telle qu'elle aurait été proposée par le Gouvernement, car c'est normalement leur but. Quand bien même l'affectation spéciale n'aboutit pas à l'augmentation de la dépense d'un certain crédit, elle peut être, en tout cas, assimilée à un virement de crédits : un chapitre, tel qu'il est défini dans les termes du Gouvernement, ne bénéficie pas du montant total du crédit proposé par ce

(36) H. Georges : « Le Droit d'Initiative... », *ibid.*, pp. 64-65.

(37) Voir à titre d'exemple, *J.O.*, A.N. Déb., 3e séance du 26 décembre 1949, pp. 736 et suiv.

dernier, mais une partie en est transférée au profit de la dépense dont l'objet est spécialement précisé dans l'amendement. C'est pourquoi, après quelque hésitation au départ, fut interdite une pratique qui, si elle restait recevable, aurait entraîné la prolifération de ces affectations, permettant ainsi de tourner largement l'article 17 de la Constitution.

Quelle que fût l'application que reçut l'article 17, le domaine de son intervention était, de par ses termes mêmes, limité. Aussi, certaines dispositions du règlement de l'Assemblée, ainsi que de la loi de Finances annuelle, vinrent le compléter.

§ 5. — Le règlement de l'Assemblée Nationale.

L'article 48 du règlement, reproduisant, à peu de choses près, les termes de l'article 86 du règlement de la Chambre des Députés, décidait la disjonction de droit, à la demande du Gouvernement, de la Commission des Finances ou de la Commission compétente, de tout amendement entraînant la réduction ou la suppression d'une recette existante ou paraissant susceptible d'entraîner une dépense nouvelle ou une augmentation de dépenses (1er al.).

La disjonction était de droit, si la réalité de la réduction ou de la suppression de la recette, de l'établissement ou de l'augmentation de la dépense était affirmée, au nom de la Commission des Finances, par son Président, le rapporteur général ou le rapporteur spécial compétent (2e al.).

Notons, d'une part, que ces dispositions s'appliquaient, à la différence de l'article 17, lors de tout débat et non seulement lors des débats budgétaires. D'autre part que l'article 48 était applicable tant aux réductions de recettes qu'aux augmentations de dépenses.

L'alinéa 3 décidait le renvoi de l'article ou de l'amendement disjoint à la Commission qui devait le rapporter dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi. Ces amendements étaient en fait enterrés.

L'article 68 interdisait les adjonctions budgétaires, qu'avait déjà interdites l'article 16 de la Constitution. Mais, ces dispositions n'étaient pas toujours respectées.

L'article 70 *bis* (38) limitait la présentation des amendements aux projets de lois budgétaires à un délai de quatre jours de séance suivant le dépôt du rapport de la Commission, sauf certaines exceptions. Le dépôt éventuel d'un rapport supplémentaire par la Commission ouvrait un délai identique pour la recevabilité des amendements por-

(38) Modification du Règlement par la résolution n° 2018 du 26 juillet 1955.

tant sur les modifications apportées au projet précédent. Ces restrictions ne visaient pas le Gouvernement ni les Commissions. Ainsi, l'article 70 *bis* formulait, pour la recevabilité des amendements, une condition de délai dont l'article 101 du règlement de la Chambre des Députés avait posé le principe.

§ 6. — Les lois de maxima.

Pour sauvegarder l'équilibre initial du budget, tout au cours de l'exercice auquel il se rapporte, la formule des maxima fut adoptée. Elle consistait à assigner par avance aux grandes catégories de dépenses des montants globaux à ne pas dépasser sans qu'eussent été compensés ces dépassements.

A l'origine de cette procédure se trouvait l'article 16 de la loi n° 48-1973 du 31 décembre 1948 qui prescrivait : « Au cours de l'exercice 1949, aucune mesure législative ou réglementaire susceptible d'entraîner, au delà des maxima prévus, une dépense nouvelle ou d'accroître une dépense déjà existante, ne pourra intervenir sans faire l'objet d'une ouverture de crédit préalable, au chapitre budgétaire intéressé, et sans qu'aient été dégagées en contrepartie, soit des économies, soit des recettes nouvelles d'un montant correspondant. »

Cette disposition s'est révélée si efficace dans la sauvegarde du cadre tracé par la loi de maxima que, « de simple incidente due aux cheminements déductifs de quelques commissaires, elle s'inscrit désormais en tête du projet gouvernemental, dans la définition même du statut budgétaire de l'année à venir » (39).

C'est ainsi que cet article 16 de la loi de maxima du 31 décembre 1948, complété et précisé, est devenu l'article premier de la loi de Finances à partir de celle du 31 janvier 1950.

L'effet de cette disposition fut étendu aux recettes et aux découverts du Trésor, tandis qu'il était, à l'origine, limité à la majoration des dépenses. Par là, le budget était protégé contre toute initiative qui remettait en cause son équilibre primitif. Par la suite, les dispositions de l'article 1er furent étendues aux charges de la Sécurité sociale et aux finances locales.

Cette limitation de l'initiative financière vise non seulement les dispositions spécifiquement budgétaires, mais aussi la législation ordinaire, qu'elle soit insérée dans des projets budgétaires ou non. Elle s'applique, en outre, aussi bien au Gouvernement qu'au Parlement. L'article 1er est opposable à l'initiative parlementaire ayant des incidences financières qu'elle soit présentée sous forme d'amendement,

(39) M. Figère : « La pratique actuelle... », thèse précitée, p. 208.

d'article additionnel ou de proposition de loi nouvelle. On voit par là la généralité de la formule en question.

§ 7. — Le décret organique du 19 juin 1956.

L'article 58, alinéa 1er, prescrivait : « Aucune proposition ou motion, sous quelque forme que ce soit, tendant à augmenter les dépenses prévues par le Gouvernement ou à créer des dépenses nouvelles, ne pourra être présentée lors de la discussion de la loi de Finances, des crédits prévisionnels et supplémentaires ou lors de la discussion du projet de loi prévue à l'article 61 ci-après. »

Ce premier alinéa reprenait les dispositions de l'article 17, alinéa 2, de la Constitution tout en étendant leur effet explicitement aux motions préjudicielles qui avaient fait l'objet de controverse. Il n'en restait pas moins que le texte, en tant qu'il visait les motions, n'était pas toujours observé. Cet alinéa précisait, en outre, qu'il s'appliquait lors de la discussion du projet de loi de l'article 61 relatif à la répartition des crédits en cas de désaccord entre les Commissions des Finances et le Gouvernement.

L'alinéa 2 disposait : « Aucun article additionnel et aucun amendement à ces projets de loi ne peuvent être présentés, sauf s'ils tendent à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques. » Cet alinéa reprenait les dispositions du premier alinéa de l'article 68 du règlement de l'Assemblée nationale, dans la mesure où il visait les articles additionnels. Mais, en outre, il étendait les mêmes interdictions à tous les amendements.

L'article 10 du décret reprenait les dispositions de l'article premier des lois de Finances annuelles. C'est ainsi qu'aboutirent enfin les propositions faites en vue de rendre permanente la procédure inaugurée par la loi de maxima.

En résumé, le décret du 19 juin 1956 se contentait généralement, quant à l'initiative financière, de codifier les dispositions qui avaient été en vigueur d'après la Constitution, la loi et le règlement de l'Assemblée.

Avec toutes les dispositions qui précèdent, le droit d'initiative financière des Chambres était entouré de bien des restrictions; aussi, le principe posé par le premier alinéa de l'article 17 de la Constitution devint-il exception.

Sous-Section 3

L'INITIATIVE SOUS LA Ve REPUBLIQUE

La Constitution du 4 octobre 1958, qui réduit sérieusement les pouvoirs des Chambres, a adopté, pour l'initiative parlementaire en matière financière, un système rigoureux accentuant les limitations qui lui avaient été successivement apportées. Nous allons traiter de la portée des divers textes juridiques en la matière.

§ 1. — L'article 40 de la Constitution : Interdiction de la diminution des ressources et de l'augmentation des charges publiques.

Les travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958 restent l'objet d'une grande discrétion. Le compte rendu analytique des débats du Comité consultatif constitutionnel sur l'avant-projet soumis par le Gouvernement le 29 juillet 1958 contient peu d'indications sur l'initiative financière des Chambres. En outre, la Constitution diffère peu, en général, de l'avant-projet; et, sur la question qui nous occupe, les textes de ce dernier ont été adoptés sans changement.

Aux termes de l'article 32, 1er alinéa de l'avant-projet (devenu l'art. 39), « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement ». Mais le Président du Comité consultatif a fait valoir (40) qu'il paraissait conforme à la tradition et à la volonté des rédacteurs de l'avant-projet de ne pas laisser au parlementaires l'initiative de la loi de Finances, tandis que l'article 32 pouvait faire croire qu'il n'en était pas ainsi. C'est pourquoi il a proposé la rédaction suivante : « l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et aux membres du Parlement. Toutefois, l'initiative des lois de Finances n'appartient qu'au Gouvernement ». Cet amendement ne fut pas adopté.

L'article 40 de la Constitution dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

(40) Cf. « Travaux Préparatoires de la Constitution. Avis et Débats du Comité Consultatif Constitutionnel », la Documentation Française, 1960, séance du vendredi 8 août 1958 (10e séance), p. 109.

— *La portée de cette disposition :* l'article 40 a en effet une portée très large:

A) Tout d'abord l'article 40 s'applique, contrairement à l'article 17 de la Constitution de 1946, non seulement à l'augmentation de dépenses, mais aussi à la diminution de recettes. Si le Comité consultatif a accepté sans difficulté le texte en tant qu'il interdit l'initiative parlementaire augmentant les dépenses, on n'a pas manqué de s'opposer à l'interdiction de diminuer les ressources. En effet, on voyait mal comment limiter le droit des parlementaires de voter l'impôt (41). C'est pour donner satisfaction à ces remarques que M. Teitgen propose de préciser que l'irrecevabilité vise « la diminution des ressources budgétaires ». Et M. Dejean prend cette expression en ce sens que, lors de la discussion budgétaire, le Parlement conserve la possibilité de proposer une réduction de la charge imposée aux contribuables. On lui répond que l'amendement de M. Teitgen est fort utile, mais il ne dit pas ce que M. Dejean voudrait lui faire dire. Le Gouvernement propose un chiffre global de recettes budgétaires; il n'est pas question que le Parlement puisse le réduire, mais il lui appartient de proposer des aménagements fiscaux. Ainsi, l'emploi du mot « budgétaires » conserve aux parlementaires leur liberté de discussion en matière de réforme fiscale.

M. Dejean propose encore de dire : « les ressources déterminées par le budget ». Mais pour le Commissaire du Gouvernement l'amendement est inutile et même susceptible de recevoir une interprétation dangereuse car l'expression « ressources publiques » est plus large que celle de « ressources budgétaires ». Accepter cette dernière expression, c'était donc diminuer la portée de la disposition en cause. Finalement M. Teitgen renonça à son amendement.

B) L'article 40 a un caractère absolu et impératif, et, ainsi, il s'applique aux propositions compensées. Toutefois, le Président du Comité constitutionnel a estimé que la rédaction permet de telles propositions qui sont, selon lui, la ruine des finances publiques; aussi a-t-il demandé de les interdire (42). Le Commissaire du Gouvernement, lui-même, a déclaré que les auteurs de cet article n'ont jamais entendu refuser au Parlement le droit de voter l'impôt et qu'ils ont purement et simplement voulu constitutionnaliser la loi des maxima.

A plusieurs reprises, la jurisprudence parlementaire a admis théoriquement le principe de la recevabilité des amendements com-

(41) M. Dejean remarque devant le Comité consultatif : « Il ne fallait pas nous donner l'air de constitutionnaliser l'impossibilité de réduire la charge fiscale, même si les circonstances changeaient. C'est le droit des parlementaires de discuter le montant de l'impôt », Travaux préparatoires, *op. cit.*, p. 113.

(42) Travaux préparatoires, *ibid.*, pp. 113-114.

pensée. C'est la thèse que le gouvernement admet parfois dans des termes sans équivoque (43). Le bureau de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale s'est prononcé, à son tour, en faveur de la recevabilité de telles propositions, à condition que « les ressources proposées compensent effectivement les impositions supprimées » (44).

Nous disons « théoriquement », puisque, passant aux cas d'espèce, le Gouvernement ne manque pas d'opposer l'article 40 de la Constitution à l'encontre des amendements qu'il ne veut pas accepter au fond. En effet, le gouvernement ne manque pas de juger insuffisante la compensation proposée, en estimant, par exemple, que le rendement des recettes nouvelles serait moins élevé que celui des recettes qui seraient perdues du fait de la diminution de l'impôt (45). Il invoque dès lors l'article 40 de la Constitution.

Alors même que le gouvernement reconnaît explicitement que la compensation est réelle, il peut trouver le moyen de s'opposer à l'amendement. En voici l'exemple (46) : On demande le vote fractionné d'un amendement : le premier paragraphe qui diminue les recettes et ensuite le second qui les augmente. Le gouvernement, tout en reconnaissant que cet amendement comporte un certain nombre de recettes qui sont bien réelles, craint, l'allègement étant voté, que les recettes compensatoires ne soient ensuite refusées par la Chambre. C'est pourquoi le gouvernement fait savoir que, si l'on veut éviter que l'article 40 soit appliqué en cours de discussion, il conviendrait de se prononcer d'abord sur la partie créant une recette. Si l'on vote d'abord l'allègement, le gouvernement sera obligé d'opposer l'article 40. C'est ce qui s'est passé; et la Commission des Finances a déclaré que, si l'on s'en tient uniquement à la première partie de

(43) Le Secrétaire d'Etat aux Finances déclare devant le Sénat : « Il est loisible de prévoir des substitutions de recettes. La création ou la substitution d'impôt est parfaitement admise par le gouvernement. » *J.O.*, Déb. Sénat, 2e séance du 18 novembre 1959, p. 1034 ; revenant à la question, le Secrétaire d'Etat déclare nettement que « le droit d'amendement peut parfaitement jouer et il est possible de proposer un allègement de la surtaxe progressive par la majoration d'un autre impôt sans que le gouvernement ait les moyens — et il ne demande pas à les avoir — de s'opposer à une telle initiative », *ibid.*, séance du 19 novembre 1959, p. 1059.

(44) Décision du 9 avril 1959. Cf. Albert Mabileau : « La Compétence financière du Parlement de la Ve République », *in* Rev. de Sc. Fin., 1961, art. précité, pp. 55-56.

(45) Dans la discussion d'un projet de loi de réforme fiscale un amendement (amendement n° 6 à l'art. 11) tend, dans sa première partie, à alléger l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; la deuxième partie de l'amendement prévoit en compensation, une majoration des recettes en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés. Le Secrétaire d'Etat aux Finances, évaluant les recettes proposées à 26 milliards pour une perte de recettes de 103 milliards, a indiqué qu'il va de soi que l'art. 40 de la Constitution était applicable et la Commission des Finances l'a suivi, *J.O.*, Déb. Sénat, séance du 19 novembre 1959, pp. 1065-66.

(46) L'amendement n° 94 à l'art. 11 précité ; *ibid.*, pp. 1066-67.

l'amendement, la diminution de recettes est incontestable et l'article 40 applicable.

L'amendement qui diminue les recettes ou augmente les dépenses est, *a fortiori,* irrecevable si la compensation résulte d'amendements séparés portant sur d'autres articles. Certains parlementaires avaient l'occasion de demander que les amendements fussent examinés non un à un, mais dans leur ensemble, les augmentations de recettes apportées par certains amendements compensant les diminutions de recettes entraînées par d'autres (47). Ils avancèrent en faveur de leur demande, que le règlement de l'Assemblée leur interdisait le dépôt de contreprojets qui leur auraient permis, si cette procédure avait été autorisée, de présenter un texte d'ensemble équilibré comprenant des amendements qui se compensent. Ces parlementaires ne furent suivis ni par la Commission des Finances, ni par l'Assemblée.

A la vérité, l'irrecevabilité est parfois appliquée directement, ce qui plus est, à un amendement qui est, à lui seul, un amendement compensé, sans que la réalité de la compensation soit contestée, ni le vote fractionné. En plus, l'article 40 a été déclaré applicable aux transferts de crédit (48). Il semble, d'ailleurs, que l'article 42 de l'ordonnance organique interdise les amendements compensés. Mais, il résulte de ce qui précède, que la jurisprudence parlementaire est parfois incertaine.

C) L'irrecevabilité s'applique également aux budgets annexes, aux comptes spéciaux du Trésor et, en général, aux affectations spéciales. Conformément à l'article 18 de l'ordonnance organique relative aux lois de Finances, l'affectation par procédure particulière (la procédure de fonds de concours et celle de rétablissement de crédits) au sein du budget général ou d'un budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues. Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de la loi de Finances, d'initiative gouvernementale (49).

(47) Cf. *J.O.*, Déb., A.N., 1re séance du 27 octobre 1959, pp. 1965-66.

(48) Cf. *J.O.*, Déb. Sénat, séance du 2 décembre 1959, p. 1329 ; V. également les déclarations du Secrétaire d'Etat aux Finances devant l'Assemblée Nationale le 12 novembre 1959 : « ... les parlementaires peuvent prendre certaines initiatives : d'une part, toutes les demandes de réductions effectives de dépenses proposées par le Parlement sont assurément recevables ; ... en outre, d'autres mesures — et cela résulte de la Constitution elle-même — peuvent résulter d'un accord entre le Parlement et le Gouvernement. Le Gouvernement peut les proposer à la suite des discussions budgétaires. Mais l'Assemblée ne peut pas contraindre le Gouvernement à les prendre. Ce sont les propositions qui tendraient, à l'intérieur des plafonds, à des virements de dépenses ou à des affectations nouvelles... », *J.O.*, Déb. A.N., 1959, p. 2332.

(49) V. pour l'application de ces dispositions, par exemple, *J.O.*, Déb. A.N., 2e séance du 30 juin 1959, pp. 1176-77.

D) L'article 40 est applicable au cours et en dehors des débats budgétaires. Il peut être invoqué sans doute à l'encontre des mesures spécifiquement budgétaires, mais aussi à l'encontre de tout texte législatif qui aurait pour conséquence la diminution d'une recette ou l'augmentation d'une dépense, que le texte ait son effet sur l'exercice en cours ou sur des exercices ultérieurs.

Pris à la lettre, le texte de l'article 40 interdirait presque complètement toute initiative parlementaire en matière législative, car il est peu de propositions qui ne soient susceptibles de peser sur les finances publiques. A l'origine, le texte a reçu une interprétation sévère (50). Mais la pratique sur ce point est devenue plus souple et le Gouvernement accepte fréquemment des initiatives parlementaires

(50) C'est ainsi que, dans sa réunion du 9 avril 1959, le bureau de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, saisi de seize propositions de loi, n'en juge recevable qu'une seule. Des propositions tendant à la création de contingents limités de la Légion d'honneur pour des motifs avaient été considérées de nature à augmenter les charges publiques parce qu'elles entraîneraient le paiement du traitement offert à ces décorations. Une autre proposition de loi tendant à faciliter l'adoption des enfants naturels fut déclarée irrecevable car elle entraînerait une diminution des droits de succession. M. Pléven rappelle, lors de la discussion du règlement définitif de l'Assemblée du 28 mai 1959, que le bureau de la Commission avait écarté une proposition invitant le Gouvernement à ratifier une convention internationale sur la prostitution, parce qu'elle aurait pour effet d'augmenter les dépenses de police. Il ajoute que si on proposait l'abolition de la peine de mort, « la Commission des Finances pourrait s'y opposer en affirmant qu'il serait plus onéreux de garder les criminels en prison que de les exécuter ! » En outre, le Président de la République a refusé de convoquer le Parlement en session extraordinaire, demandée par la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale en vue de discuter du « malaise paysan ». Dans sa réponse aux députés (lettre du 18 mars 1960), le Président de la République invoque un certain nombre d'arguments, parmi lesquels nous relevons celui relatif à l'irrecevabilité des propositions d'initiative parlementaire qui tendraient à résoudre le problème agricole puisque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, ce qu'exclut la Constitution.

A la vérité, le problème de la convocation du Parlement en session extraordinaire s'est posé sur d'autres plans, plutôt que sur le plan de l'interprétation de l'art. 40 de la Constitution. Il a été question d'abord de l'interprétation de certains autres textes constitutionnels : Le Président prétendant, d'une part, que la Constitution (art. 29 et 30) lui confère un pouvoir discrétionnaire de signer ou non le décret de convocation du Parlement et, d'autre part, que la demande des députés, déterminée par des démarches pressantes dont ils ont été l'objet de la part des organisations paysannes, n'était pas conforme à la règle constitutionnelle qui condamne tout mandat impératif (art. 27, 1er al.). Il s'agissait ensuite de l'opportunité d'une discussion parlementaire dans ces circonstances : le Président a estimé que ce serait desservir la République que de se prêter à une discussion « dans la hâte, voire dans le trouble ». Si critiquable que soit la conception du Chef de l'Etat sur ces différents points, l'argument tiré de la prohibition de l'initiative financière ne fut qu'un point incident. Voir sur les exemples précités notamment : A. Mabileau dans son article cité, p. 55 ; Jean Chatelain : « L'évolution de la Ve République », *in* Rev. Polit. et Parl., juin 1960, pp. 567-68 ; P. Avril : « Le régime politique de la Ve République », *op. cit.*, p. 40 ; A. Guérin, Chronique *in* Rev. Polit. et Parl., avril 1960, pp. 391-394 et Vedel, *in* Preuve, juin 1960, p. 22.

qui ne manquent pas d'avoir manifestement l'une des conséquences financières prohibées.

E) Il a été admis que, lorsque les recettes s'accroissent et deviennent plus importantes que celles prévues dans le budget, par suite de l'accroissement de l'activité économique du pays, la règle de l'article 40 joue jusqu'au plafond des ressources que réellement l'Etat encaissera, et non seulement jusqu'au plafond des recettes initialement escomptées (51).

F) Contrairement à la Constitution de 1946 et à ses premiers textes d'application, qui employaient les termes « dépenses » et « recettes » que la jurisprudence parlementaire a interprétés dans le sens de dépenses et recettes de l'Etat, l'article 40 concerne les « ressources publiques » et les « charges publiques ». La règle de l'article 40 s'applique ainsi, non seulement aux ressources et charges de l'Etat, mais aussi à celles des collectivités locales (52) et des régimes d'assistance et de Sécurité sociale (53).

Il résulte de tout ce qui précède que l'irrecevabilité de l'article 40 de la Constitution s'applique à toute aggravation des charges publiques, même si, grâce à des ressources corrélatives, aucune dépense nouvelle ne sera mise à la charge de l'Etat. Cela résulte, d'une part, de l'assimilation de toutes les charges publiques aux charges du budget de l'Etat au sens strict et, d'autre part, de l'interdiction de propositions et amendements compensés, comme nous l'avons vu. Ainsi, la liste des charges et la liste des recettes doivent être appréciées indépendamment l'une de l'autre. En effet, une création de charges nouvelles pour la Sécurité sociale, par exemple, compensée par un relèvement de cotisations, n'aurait pu être jugée constitutionnelle que si les dépenses du budget de la Sécurité sociale n'avaient pas été

(51) Voir l'intervention du Secrétaire d'Etat aux Finances, en réponse à un sénateur qui s'est interrogé sur ce point, *J.O.*, Déb. Sénat, 2e séance du 18 novembre 1959, p. 1047.

(52) Voir pour son application aux charges des collectivités locales, à titre d'exemple, l'amendement n° 1 de M. Dreyfus-Ducas à un projet de loi-programme d'équipement économique général tendant à faire apparaître dans la loi de programme le volume total des travaux en ajoutant aux engagements de l'Etat les engagements des collectivités locales, *J.O.*, Déb., A.N., 2e séance du 30 juin 1959, p. 1175.

(53) Le Conseil Constitutionnel a déclaré dans sa décision du 20 janvier 1961 que l'expression « charges publiques » doit être entendue comme englobant, outre les charges de l'Etat, toutes celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'Etat et, en particulier, celles des divers régimes d'assistance et de sécurité sociale ; que cette interprétation est confirmée tant par les débats du Comité Consultatif Constitutionnel que par le rapprochement entre les termes de l'art. 40 précité et ceux du projet de loi déposé le 16 janvier 1958 qui tendaient à la révision de l'art. 17 de la Constitution du 27 octobre 1946, *J.O.*, janvier 1961, pp. 982-3.

assimilées aux charges publiques : seul en effet le déficit mis à la charge du budget de l'Etat aurait dû alors être pris en considération pour l'application de l'article 40 (54).

§ 2. — Le contrôle des dépenses publiques : l'Ordonnance du 2 janvier 1959.

L'article 42, alinéa 1er, de l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose : « Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de Finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à " assurer le contrôle des dépenses publiques ".»

Les dispositions de cet article, en tant qu'elles autorisent les parlementaires à inscrire dans la loi de Finances des dispositions tendant à assurer le contrôle des dépenses publiques, ont été interprétées d'une manière, non seulement rigoureuse, mais restrictive. Au cours des débats sur la loi de Finances de 1961, un amendement parlementaire tendait à organiser la participation du Parlement à l'organe directeur du Fonds d'Aide et de Coopération dans le but d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur l'activité du Fonds (55). Le Gouvernement s'opposa à l'adoption de cet amendement qui lui paraissait relever du domaine réglementaire. Et, le Président de l'Assemblée nationale de déclarer que, « en allant plus loin dans l'étude du décret du 27 mars 1959 portant création du Fonds d'Aide et de Coopération, il (lui) est apparu que cet organisme prend « les décisions concernant l'utilisation des crédits », et qu'il est, donc, en réalité, un organisme directeur et non un organisme de contrôle. C'est pourquoi il a déclaré l'amendement irrecevable, après consultation du bureau de l'Assemblée, en application de l'article 41 de la Constitution et de l'article 93 du règlement.

Cette interprétation nous paraît critiquable. En effet, même si nous admettions que l'organisme en question soit un organe directeur et non de contrôle, cela n'empêcherait pas que l'organisation de la présence des parlementaires dans son sein soit destinée à l'information et au contrôle du Parlement. Il ne serait pas inutile de citer des exemples : les dispositions qui assurent aux Commissions des Finances les moyens de suivre et de contrôler, sur pièce et sur place, l'emploi des crédits budgétaires; les dispositions qui imposent à cer-

(54) V. note de Léon Hamon sur la décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1961, D. Jurisp. 1962, p. 180.

(55) *J.O.*, Déb. A.N., 2e séance du 8 novembre 1960, pp. 3327-28 ; et P. Delvolvé et H. Lesguillons : « Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire », P.U.F., 1964, pp. 158-159.

tains organismes de soumettre aux Chambres des rapports sur leurs activités; ces rapports, quoique présentés par des organes directeurs, sont bien destinés à l'information et au contrôle parlementaire.

Une autre application plus critiquable a été fournie lors des débats sur la loi de Finances de 1965 (56). L'Assemblée nationale adopta, malgré l'opposition du Gouvernement, un article additionnel (devenu l'art. 71 dans le texte définitif) dû à sa Commission des Finances, et tendant à étendre le contrôle de la Commission de vérification des comptes à la Banque de France, à l'Institut d'émission des départements d'Outre-Mer, aux banques nationalisées, et, éventuellement, aux filiales des établissements publics à caractère administratif et aux sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces établissements publics ou leurs filiales détiennent plus de la moitié du capital.

Le Conseil constitutionnel, saisi par le Gouvernement, a examiné la nature juridique des dispositions de l'article 71 en question, au regard de l'article 34 de la Constitution et de l'article 42 de l'Ordonnance organique du 2 janvier 1957 (57). Le Conseil a estimé que les dispositions contenues dans cet article de la loi de Finances de 1965 ne mettaient en cause aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi (58).

Quant à l'Ordonnance du 2 janvier 1959, le Conseil constitutionnel estime que « le contrôle des dépenses publiques » visé dans son article 42 doit s'entendre du contrôle des seules charges de l'Etat et non celles d'organismes de la nature de ceux ci-dessus mentionnés, et que, par suite, le contrôle de ces organismes n'entre pas dans le champ d'application de cette disposition. Il a estimé, en définitive, que s'il appartenait au Parlement de prescrire, pour sa propre information, dans les lois de Finances, des mesures de contrôle sur la gestion des finances publiques et sur les comptes des établissements et entreprises fonctionnant avec des fonds publics, les modalités de ce contrôle relevaient du domaine du règlement. C'est pourquoi le Conseil a déclaré l'article 71 de la loi de Finances de 1965 non conforme à la Constitution.

On peut admettre, à la rigueur, le raisonnement du Conseil constitutionnel, sauf sa limitation des dépenses publiques à celles de

(56) *J.O.*, Déb. A.N., 3e séance du 9 novembre 1964, pp. 5208-9.

(57) Décision du Conseil constitutionnel du 18 décembre 1964, *J.O.*, 1964, p. 11593.

(58) Il s'agissait en l'espèce des règles concernant le régime d'émission de la monnaie ; les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ; la création de catégories d'établissements publics ; et, enfin, les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

l'Etat. On sait, d'après la jurisprudence même de la haute instance, que la notion de charges publiques est plus large que celle de charges budgétaires. A part cette remarque, il est possible, selon nous, de définir la portée de l'article 42 de l'Ordonnance organique comme suit :

L'article 1er de l'Ordonnance organique s'inscrit parmi les dispositions qui délimitent les domaines respectifs de la loi et du règlement; il complète et précise les dispositions de l'article 34 de la Constitution concernant les lois de Finances. Dès lors, sont matières législatives, en vertu de l'article 1er, alinéa 2 de l'Ordonnance « les dispositions... destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». Dans un ordre d'idées différent, l'initiative parlementaire, qui doit toujours s'exercer uniquement dans le domaine législatif, est soumise, vu ses conséquences financières, à des conditions énoncées dans l'article 40 de la Constitution et reprises sous une autre forme par l'article 42 de l'Ordonnance. L'article 40 de la Constitution interdit l'initiative parlementaire lorsqu'elle entraînerait une diminution de ressources publiques ou une aggravation de charges publiques. Donc, ce qui reste logiquement possible aux parlementaires, c'est de réduire une dépense, de créer ou d'accroître une recette ou « d'assurer le contrôle des dépenses publiques ».

Il en résulte que l'exercice de l'initiative parlementaire tendant à « assurer le contrôle des dépenses publiques » doit rester dans le cadre des matières réservées à la loi. C'est ainsi que cette initiative peut s'exercer dans le domaine de « l'organisation de l'information et du contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». En revanche, les règles du contrôle qui n'intéressent pas l'information et le contrôle des Chambres ne seraient recevables au regard de l'article 41 de la Constitution (et non pas au regard de l'art. 40) que si elles relevaient du domaine législatif d'après tel ou tel texte constitutionnel ou organique, ce qui ne fut pas le cas dans l'espèce soumise au Conseil constitutionnel.

§ 3. — Le mécanisme de l'irrecevabilité.

A. — Qui invoque l'irrecevabilité ?

Les dispositions de l'article 40 de la Constitution, ainsi que celles de l'Ordonnance du 2 janvier 1959, peuvent être invoquées par le Gouvernement, par le bureau de la Commission des Finances ou encore par tout député (art. 92-1, 2 et 5 du règlement de l'Assemblée nationale). Le Président de l'Assemblée, chargé de veiller au respect du règlement, et *a fortiori* de la Constitution, peut soulever l'irrece-

vabilité. En pratique, elle est invoquée, la plupart du temps, par le Gouvernement.

B. — L'appréciation de l'irrecevabilité.

Il convient de distinguer ici entre les propositions de loi et les amendements. Quant aux premières, le règlement définitif diffère, sur ce point, du règlement provisoire de l'Assemblée.

Les règles provisoires (art. 18) chargeaient le Président de refuser le dépôt d'une proposition de loi si l'irrecevabilité était évidente. En cas de doute, l'appréciation de la recevabilité revenait au bureau de la Commission des Finances qui devait statuer dans des délais rigoureux. S'il n'était pas statué dans ces délais, le bureau de l'Assemblée nationale décidait « en temps utile ». Mais le bureau de la Commission faisait preuve de beaucoup de rigueur dans l'appréciation de la recevabilité, comme nous l'avons déjà signalé, ce qui amena les auteurs du nouveau règlement à charger le bureau de l'Assemblée de statuer. Ainsi, les propositions de lois sont transmises au bureau de l'Assemblée ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet. Lorsque leur irrecevabilité est évidente, le dépôt en est refusé. Dans les autres cas, le dépôt en est annoncé en séance publique (article 81-3). Mais après le dépôt, l'irrecevabilité peut être invoquée, à tout moment, et sera appréciée, le cas échéant, par le bureau de la Commission des Finances (art. 92-2). Le choix du bureau de l'Assemblée comme organisme de criblage, à ce stade de la procédure, montre, comme l'a fait remarquer le Rapporteur, qu'il s'agit d'apprécier l'irrecevabilité sous un angle constitutionnel, tandis que le contrôle éventuel opéré ultérieurement par le bureau de la Commission des Finances serait vu sous un angle technique (59).

Quant aux amendements, leur recevabilité est appréciée par le Président de l'Assemblée nationale (art. 34, dernier alinéa des règles provisoires; actuellement art. 92-4 et 5 et art. 98, dernier alinéa). Si l'irrecevabilité d'un amendement est évidente, le Président en refuse le dépôt. En cas de doute, le Président prend lui-même la décision, après avoir consulté le Président ou le Rapporteur général de la Commission des Finances ou un membre du bureau désigné à cet effet; à défaut d'avis, le Président peut saisir le bureau de l'Assemblée.

Notons que le règlement étend l'application des règles concernant les propositions de loi aux propositions de résolution (art. 81, al. 4 et art. 92, al. 6), bien que le Conseil constitutionnel ait déclaré ces dernières non conformes à la Constitution, comme nous l'avons déjà vu.

(59) *J.O.*, Déb. A.N., 1re séance du 28 mai 1959, p. 639 ; et Ruzié : « Le nouveau règlement de l'Assemblée Nationale », *in* R. du Dr. Pub. 1959, art. précité, p. 900.

Par ailleurs, l'article 40 de la Constitution ne contient pas de disposition semblable à celle de l'article 41, concernant les propositions et amendements qui empièteraient sur le domaine réglementaire ou sur une délégation de pouvoirs, disposition qui prévoit le recours au Conseil constitutionnel, au cours de la procédure législative, en cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée. Il convient de noter que l'article 35 de l'avant-projet de Constitution prévoyait l'intervention du Conseil constitutionnel dans ces deux cas d'irrecevabilité sans distinction. Laissons de côté les propositions de MM. Waline et Marcilhacy ayant pour effet d'autoriser le Parlement à intervenir dans les matières non réservées à la loi et de faire ainsi disparaître le cas d'irrecevabilité résultant de la prohibition de cette intervention. Devant le Comité consultatif constitutionnel, M. Mignot (60) a fait remarquer que la loi des maxima avait toujours été appliquée sans difficulté à l'Assemblée et, n'estimant pas dès lors utile de soumettre au Conseil constitutionnel les cas d'irrecevabilité à ce titre, il s'est demandé s'il n'eût pas été mieux de limiter l'intervention de cet organisme à l'irrecevabilité au titre des articles 33 et 34 (art. 37 et 38 du texte définitif). Pour sa part, le Gouvernement était convaincu, selon son Commissaire, qu'il n'y aurait pas de désaccord sur l'application dans l'un et l'autre cas. Fondre les deux choses dans un même moule aurait un effet apaisant. Le Comité consultatif constitutionnel suivit, dans son avis, le Commissaire du Gouvernement, mais finalement le Gouvernement a donné raison, dans le projet soumis au corps électoral, à la proposition de M. Mignot.

M. Léon Hamon (61) remarque que les auteurs de la Constitution, prenant en considération l'auto-discipline que les Chambres s'étaient imposée et les traditions des Commissions des Finances dans l'application des textes de la IV^e^ République, ont cru pouvoir accorder au Parlement sur cette question ancienne la confiance qu'ils lui ont refusée pour l'application des dispositions concernant la limitation toute nouvelle des domaines de la loi et du règlement. En fait, le règlement donne à des organes de l'Assemblée un pouvoir d'arbitrage, sans qu'aucune discussion soit possible sur la recevabilité (62). De même,

(60) V. « Travaux préparatoires... », *op. cit.*, p. 114.

(61) V. sa note précitée, D. Jurisp., 1962, p. 178.

(62) La question de savoir s'il était possible d'ouvrir un débat sur l'irrecevabilité fut posée devant l'Assemblée Nationale dans les séances des 16 et 17 juillet 1960. Une proposition de loi d'amnistie fiscale et douanière ayant été déclarée irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution, des députés s'élevaient contre le fait que l'irrecevabilité ait été appréciée par le seul bureau de la Commission des Finances et demandaient une discussion publique et contradictoire sur la question de l'irrecevabilité. Le Président de séance précisait que la décision de la Commission était sur ce point sans appel, *J.O.* Déb. A.N., 1960, pp. 1741 et 1773.

l'article 45 du règlement du Sénat dispose que « l'irrecevabilité est admise de droit sans qu'il y ait lieu à débat lorsqu'elle est affirmée par le Gouvernement et la Commission des Finances ».

Mais si le Conseil constitutionnel ne peut être appelé à statuer, au cours de la procédure législative, sur la recevabilité au regard de l'article 40, il n'en reste pas moins qu'il peut être saisi, une fois le texte adopté par les deux Chambres et avant sa promulgation (art. 61, Const.). Notons que le contrôle de la constitutionnalité des lois, tel qu'il fut organisé par la Constitution de 1946, ne fut pas mis en œuvre pour assurer le respect des dispositions de l'article 17 de celle-ci. En effet, l'article 92 de la Constitution de 1946 donnait la faculté de provoquer la saisine du Comité constitutionnel au Conseil de la République et non au Gouvernement. La procédure instaurée par les dispositions de cet article représentait ainsi un moyen donné au Conseil de la République de s'opposer à l'inconstitutionnalité d'un texte voté contre sa volonté, un « mode de solution pacifique des conflits » (63) qui pouvaient s'élever entre les deux Chambres du Parlement. On imagine mal comment la Haute Assemblée aurait pu s'opposer à la promulgation d'une loi déjà votée par elle. Même dans le cas de désaccord entre les deux Assemblées, le Conseil de la République n'aurait pas utilisé cette arme, pour ne pas prendre la responsabilité de retarder la promulgation de la loi de Finances, étant donné, en outre, la nécessité prévue par l'article précité (al. 1er) de statuer à la majorité des membres composant le Conseil.

Section 2

LA PREEMINENCE DE LA CHAMBRE BASSE

Les régimes bicaméraux, dans les Etats unitaires, consacrent, en général, une certaine inégalité en faveur de la Chambre basse. Cette inégalité est le plus souvent aggravée lorsqu'il s'agit des matières financières. En effet, les Chambres hautes étaient censées ne représenter les contribuables qu'à un moindre degré, en raison de leur composition peu démocratique, tout au moins à l'origine. D'où, l'interdiction faite à ces assemblées de grever les contribuables par la création ou la majoration d'un impôt ou d'une dépense. Mais, outre les considérations constitutionnelles, le souci de sauvegarder les finances publiques faisait étendre la portée de ces restrictions.

(63) Vedeli : « Dr. Constit. », *op. cit.*, 1re édit., p. 554 ; et les bases constitutionnelles du droit administratif », *in* Et. et Doc., C.E., 1954, n° 8, p. 29.

Après avoir traité des pouvoirs financiers de la Chambre des Lords dans la terre classique du bécaméralisme (Sous-Section 1), nous examinerons les pouvoirs de la Chambre Haute en France (Sous-Section 2).

Sous-Section 1

LA CHAMBRE DES LORDS EN GRANDE-BRETAGNE

L'étude des pouvoirs de la Chambre des Lords en Grande-Bretagne fournit un exemple type du bicamérisme inégalitaire, qui est d'ailleurs aggravé en matière financière. La répartition des attributions entre les deux Chambres du Parlement restait jusqu'au début du siècle régie, non sans conflit, par la coutume et des conventions tacites. Le rejet inopportun du budget de 1909 par les Lords leur a valu une diminution singulière, par voie législative, de leurs pouvoirs. Certes, la limitation des pouvoirs financiers de la Chambre Haute est d'autant plus concevable que la Chambre des Communes, elle-même, a su s'imposer des restrictions en la matière, mais les pouvoirs financiers des Lords sont presque anéantis.

§ 1. — Les pouvoirs traditionnels de la Chambre des Lords.

Nous étudions successivement son pouvoir législatif ordinaire et son pouvoir financier avant la définition par les « Parliament Acts » des relations entre les deux Chambres du Parlement. Ces règles traditionnelles restent applicables là où la procédure des lois constitutionnelles ne joue pas car le « Parliament Act » de 1911 (Sect. 6) dispose que « rien dans cette loi ne pourra diminuer les droits et privilèges existants de la Chambre des Communes ».

A. — Son pouvoir législatif ordinaire.

Les Lords avaient, en principe, des pouvoirs égaux, en ce qui concerne les lois ordinaires, à ceux de la Chambre des Communes. En cas de conflit irréductible entre les deux Chambres, aucune d'elles ne pouvait, juridiquement parlant, imposer ses vues à l'autre. Aussi, pour résoudre un tel conflit, il n'y avait que deux procédures. D'une part, le Monarque pouvait faire recours à la procédure des « fournées de Pairs » en nommant de nouveaux pairs en nombre suffisant pour changer la majorité à la Chambre Haute ; en effet, la menace d'user d'une telle procédure suffisait. D'autre part, la dissolution de la Chambre des Communes et de nouvelles élections, les deux Chambres se soumettant au verdict populaire.

Mais, sur le plan politique, l'évolution, renforçant les assises populaires, a donné plus de poids aux Communes. Avec la démocratisation de la Chambre basse, due à l'extension du suffrage, ses membres ne devaient plus leurs sièges aux grands propriétaires de leurs bourgs. En outre, la transformation du Cabinet, sous l'effet du « two party system », qui, de Conseil choisi par le Roi, est devenu un comité directeur de la majorité aux Communes, investi en fait, comme cette majorité, par les électeurs, a accentué l'autorité de l'action conjuguée de ces deux représentants du peuple au détriment d'une Chambre aristocratique qui n'émane pas d'élections générales. C'est ainsi que l'équilibre entre les deux Chambres ne fut pas maintenu. Depuis la seconde moitié du XIX[e] siècle, il était admis que la Chambre des Lords « devait céder chaque fois que l'opinion de la Chambre des Communes était aussi l'opinion de la nation et quand il était évident que la nation avait réfléchi (64).

B. — Ses pouvoirs en matière financière.

1° *Le privilège des Communes.*

Les pouvoirs financiers du Parlement furent obtenus à la suite d'une lutte menée contre le Roi par les Communes et les Lords, ces derniers ayant, au début, plus de force. La reconnaissance du droit de consentement à l'impôt profita ainsi aux deux Chambres du Parlement et notamment à la Chambre Haute. C'est ainsi que pour longtemps, même au cours de la lutte menée contre eux par les Communes, les Lords usaient de temps à autre du droit de voter eux-mêmes, séparément, leurs propres impôts (65). Mais le déclin de la féodalité et la montée de la classe moyenne commerçante venaient inciter les Communes à revendiquer, comme représentants des contribuables, une suprématie sur la Chambre aristocratique en matière financière.

Depuis le Parlement de 1407, les Communes insistaient sur leur droit d'accorder les subsides en estimant que les Lords ne faisaient que donner leur assentiment à ces dons. Devant la contestation des Lords, ce principe ne fut affirmé qu'après plusieurs résolutions de la Chambre des Communes. En 1640, une résolution des Communes dit que toute tentative de la part de la Chambre Haute tendant à traiter des crédits budgétaires avant qu'ils ne fussent votés par les Commu-

(64) Cf. André Mathiot : « Le régime politique britannique », Cah. de la Fond. Nat. des Sc. Polit., n° 68, p. 251.

(65) C'est ce qui s'est passé, par exemple, en 1472, 1593 et 1666 où les Lords accordèrent au Roi des subsides séparés sans le consentement des Communes, tandis que les subsides de ces dernières acquirent l'assentiment des Lords. Cf. P. Einzig : « The Control of the Purse », *op. cit.*, pp. 112-113.

nes, constituerait une violation du privilège de ces dernières. Une résolution de 1671 dispose : « Dans toutes les aides financières accordées au Roi par les Communes, l'impôt ou la contribution ne doit pas être modifié par les Lords. » Aux termes d'une importante résolution de 1678 « toute aide et tout crédit alloués à Sa Majesté sont le don des seules Communes; tout bill accordant de tels subsides ou crédits doit commencer dans les Communes; et c'est le droit indiscutable et exclusif des Communes que d'indiquer, limiter et fixer les destinations, les objets, les considérations, les conditions, les limitations et qualifications de tels subsides, lesquels ne doivent être ni changés, ni modifiés par la Chambre des Lords ».

Depuis lors, le privilège financier des Communes semblait acquis. Certes, à plusieurs reprises pendant les deux derniers siècles, la Chambre Haute contestant aux Communes leur droit exclusif d'amender les dispositions financières, parvint à faire approuver ses propres amendements. Mais, la Chambre des Communes était jalouse de ses droits et l'emportait dans la plupart des cas.

En somme, le privilège des Communes consistait non seulement en un droit de priorité, mais également en un droit exclusif d'amendement des projets financiers, les Lords n'ayant que la faculté de les accepter ou de les rejeter en bloc. Ainsi, tandis que le discours du Trône est adressé dans son ensemble aux deux Chambres, les passages de ce discours relatifs aux dispositions financières, ainsi que les messages du Souverain en la matière, ne s'adressent qu'à la Chambre des Communes.

2° *La portée du privilège.*

Le privilège constitutionnel de la Chambre basse en matière financière, tel qu'il résultait de ses résolutions et de la pratique, peut se résumer dans les remarques suivantes :

a) Ce privilège s'applique tout d'abord aux *bills d'aides et de crédits* (« Bills of Aids and Supplies »). Ce terme comprend principalement les deux bills qui constituent le budget annuel (« le Finance Bill ») et le (« Consolideted Fund Bill ») ainsi que, éventuellement, les projets de lois spéciales en la matière tels que les bills douaniers. Il comprend, en outre, les bills relatifs aux taxes locales et aux charges incombant aux budgets locaux. Le privilège s'applique également aux projets concernant la comptabilité publique et le contrôle des dépenses et des recettes publiques.

Au contraire, il n'est pas opposable aux fonds spéciaux appelés « Sectional Funds », qui sont considérés d'un intérêt limité et non pas national, tels que les charges imposées à l'Eglise (« Revenues of

the Church Commissionners »), les fonds créés dans l'intérêt d'une certaine industrie, etc.

Notons que, s'il est possible pour les Lords de rejeter intégralement un projet financier, ils ne peuvent pas supprimer certaines dispositions d'un tel projet car cette suppression est considérée comme un amendement que le privilège de l'autre Chambre leur interdit. Par conséquent, la pratique tend depuis 1861 à rassembler dans le bill annuel de finances tous les textes relatifs aux recettes afin d'éviter le rejet de tel ou tel projet par les Lords s'il était présenté comme un bill séparé (66).

Notons, en outre, que les Lords résistent à la procédure de « tacking » qui consiste dans l'adjonction aux projets financiers de dispositions extra-budgétaires pour empêcher la Chambre Haute de les amender. La Chambre des Lords se reconnaît le droit d'amender ces dispositions et le recours à l'expédient du « tacking », qui est devenu d'ailleurs très peu fréquent, est considéré par son règlement (« Standing Order », n° 45) comme une pratique antiparlementaire tendant à la destruction du gouvernement constitutionnel.

Quant aux *projets de lois non financiers*, le privilège ne s'applique qu'aux dispositions financières qui y seront éventuellement insérées. Il est admis que si le privilège des Communes interdit aux Lords l'amendement de ces dispositions, ils peuvent les rejeter sans qu'il soit besoin de rejeter tout le bill.

b) Le privilège des Communes vise *l'initiative et l'amendement financiers* quel que soit leur objet : augmentation ou diminution des crédits ou des recettes budgétaires, modification de l'assiette, de la durée, des modalités de calcul ou de recouvrement, etc.

Contrairement au droit d'initiative et d'amendement, le *droit de rejeter les projets financiers*, n'était pas contesté à la Chambre Haute. Cependant, d'aucuns estiment qu'il s'agit là d'un droit « légal », conforme à la lettre de la Constitution, mais « inconstitutionnel » car il est contraire à son esprit (67). Cette façon de voir nous semble inexacte. Il était établi que la Chambre des Lords devait céder chaque fois que l'opinion des Communes était aussi l'opinion de la nation comme nous l'avons déjà noté. Il en résulte que les Pairs pouvaient

(66) C'est ainsi qu'en conséquence du rejet par les Lords, en 1860, d'un projet supprimant l'impôt sur le papier, la mesure fut insérée l'année suivante, comme partie intégrante, dans le budget. Depuis lors le bill annuel comprend toutes les dispositions concernant la création ou la suppression de recettes fiscales, sous le nom de « Customs and Inland revenue Bill ». Depuis 1894, ce bill, sous son nom actuel de « Finance Bill », comprend les dispositions relatives à la dette publique. Cf. P. Einzig, *ibid.*, pp. 304-306.

(67) Michel Bouisson : « La Chambre des Lords au xx^e^ siècle (1911-1949) », Paris, A. Colin, 1957, p. 155.

rejeter un bill s'ils avaient des raisons de penser que l'opinion de la Chambre Basse, sur le bill considéré, n'était pas celle de la nation; le recours à l'arbitrage suprême du peuple, pour trancher un tel conflit entre les deux Chambres du Parlement, n'était évidemment pas contraire à l'esprit de la Constitution. En effet, le droit pour les Lords de consentir aux bills financiers implique forcément le droit de les rejeter.

c) *Le règlement de la Chambre des Communes* soustrait certaines catégories de recettes et de dépenses à l'application du privilège, telles que les frais et amendes pénales (« Standing Order », n° 55), les impôts locaux et certaines subventions aux collectivités locales quand ils figurent dans les bills privés (S.O., n° 191) ; etc.

d) *Certains expédients de procédure ou de rédaction permettent de tourner les règles* lorsqu'il n'y a pas d'objection de la part des Communes. La Chambre Haute introduit dans un bill des dispositions financières, tout en y ajoutant une clause qui les rend sans effet; il appartient ensuite à la Chambre des Communes de rayer cette clause qui n'a été insérée que pour ne pas enfeindre ouvertement les principes constitutionnels. Les Lords peuvent, en outre, prendre l'initiative des dispositions financières, les omettre dans la troisième lecture et envoyer le bill sans ces dispositions (avec des blancs à la place) à la Chambre des Communes qui peut les réintroduire. Ce dernier artifice n'est appliqué que dans le cas des bills qui proviennent de l'initiative des Lords, à l'exclusion des amendements aux bills des Communes.

e) En dehors de tout texte réglementaire et de tout expédient ou artifice, les Communes acceptent fréquemment des amendements de détail émanant de l'autre Chambre dans les bills non financiers. Elles écartent leur privilège (« waive the privilege ») dans des cas particuliers, tout en indiquant qu'elles ne veulent pas créer, pour autant, de précédent. Notons que la Chambre Basse se montre plus stricte à l'égard des bills émanant de l'initiative des Lords.

§ 2. — Le « Parliament Act » de 1911 (68).

A. — Son historique.

Les deux Chambres étaient en conflit depuis la victoire électorale des Libéraux en 1906, la Chambre aristocratique s'opposant aux réformes sociales proposées par le Gouvernement. Ainsi, notamment en

(68) Son titre intégral est : « Acte fixant les pouvoirs de la Chambre des Lords par rapport à ceux de la Chambre des Communes et réduisant la durée des législatures » (18 août 1911).

raison de la « Land Tax » sur les plus-values foncières, le « Budget du peuple » de 1909 fut rejeté par les Lords « jusqu'à ce qu'il ait été soumis au jugement du pays ». Cette Chambre ne vota le budget qu'après la dissolution et des élections favorables aux Communes en janvier 1910.

Bien que le budget fût voté, la querelle ne fut pas pour autant consommée. Le Gouvernement voulait faire adopter une réforme tendant à définir les relations entre les deux Chambres de façon à maintenir l'autorité sans partage des Communes en matière financière et sa prééminence législative. Il soutenait que la quasi-totalité des « Moneys Bills » antérieurement rejetés par la Chambre Haute constituaient des projets dont l'aspect fiscal n'était que secondaire par rapport à leur aspect économique ou social; c'était en général des bills tendant à la réglementation du commerce. Le Gouvernement contestait aux Lords, ce qui était aller plus loin, tout droit de rejeter les projets financiers; ce droit, abandonné depuis 1860, était, selon lui, tombé en désuétude. Les tentatives en vue d'un accord furent vouées à l'échec et le « Parliament Bill » ne fut voté qu'après une deuxième dissolution et les nouvelles élections de 1910, aussi favorables aux Communes que les élections précédentes.

B. — Le « Parliament Act » et les « Money-Bills »

(*Les projets financiers.*)

Aux termes de la Section 1 (Sous-Section 1) du « Parliament Act », si un « Money-Bill », préalablement voté par la Chambre des Communes et transmis à la Chambre des Lords un mois avant la fin de la session, n'est pas voté sans amendement par les Lords dans le mois qui suit cette transmission, ce projet sera, à moins que la Chambre des Communes n'en décide autrement, présenté à l'approbation royale et deviendra « Act » du Parlement.

Cela veut dire que la Chambre Haute n'a plus le droit d'amender, ni de rejeter les projets financiers. Le seul vote de la Chambre des Communes suffit, à condition que les Lords aient disposé du délai d'un mois pour discuter le projet sans égard à leur avis éventuel. La décision souveraine appartient ainsi à la Chambre élue, les Lords n'ayant qu'un droit de retard, un *veto* provisoire, et la procédure de solution des conflits s'en trouve allégée. Il n'est plus question de faire recours au mécanisme lourd de la dissolution et de nouvelles élections.

La Sous-Section 2 définit les Money-Bills au sens de cette loi. Ce sont des projets de lois qui, selon l'opinion du Speaker de la Chambre des Communes, contiennent exclusivement des dispositions rela-

tives aux dépenses (charges sur le Fonds consolidé et crédits annuels), aux impôts, aux emprunts et à la comptabilité publique de l'Etat, ainsi qu'à leur réglementation ou aux matières accessoires concernant ces questions, à l'exclusion de tout ce qui touche aux finances locales.

Il en ressort que le domaine d'application de ce texte est moins étendu que celui du privilège traditionnel des Communes. Le texte précité ne s'applique qu'aux projets contenant des dispositions strictement financières et certifiés comme tels par le Speaker qui statue souverainement (et qui doit consulter, s'il le peut, deux membres de la Chambre des Communes désignés au début de chaque session par le Comité de Sélection (Sous-Section 3). En effet, le Speaker refuse le certificat à plusieurs projets financiers parce qu'ils contiennent des dispositions non strictement financières. Ainsi les projets qui comprennent des adjonctions (« tackings ») ne bénéficient pas de la procédure de cet Act contenant les Bills financiers. Notons que, si les Lords voulaient en vain faire passer un amendement au « Parliament Bill » disposant que les certificats pour les Money-Bills seraient délivrés, non pas par le Speaker, mais par une commission mixte des deux Chambres, il n'en resterait pas moins vrai que le Speaker est traditionnellement une personnalité impartiale qui dirige les débats avec un esprit non partisan. En tout cas, même les bills non certifiés ne sont pas amendés par la Chambre Haute parce que les Communes insistent sur leur privilège traditionnel. Le pouvoir qui reste aux Lords de rejeter les projets non certifiés n'est que théorique. Les projets financiers, certifiés ou non par le Speaker, sont adoptés par cette Assemblée dans le délai approximatif d'une heure sans qu'ils passent par le stade de la Commission (69). Le Parliament Act n'a donc pas changé grand-chose à cet égard.

C. — Les projets de lois ordinaires.

1° *Les conditions.*

a) La Section 2 (Sous-Section 1) de l'Act disposait que si un *bill public* (70), autre qu'un projet financier ou un projet contenant des

(69) Cf. Jenning : « Parliament », *op. cit.*, p. 401.

(70) Un bill public est un bill relatif à une matière d'intérêt général introduit directement par un membre de la Chambre. Un bill privé concerne directement, au contraire, l'intérêt particulier ou le bénéfice d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales, sollicité par les parties intéressées elles-mêmes et fondé sur des pétitions déposées selon une procédure spéciale. V. « Sir T. Erskine : May's Treatise », *op. cit.*, p. 493. Ainsi, il n'est pas tout à fait exact de dire, comme le fait M. Cadart, que les bills publics sont des projets de loi d'origine gouvernementale et les « private bills » sont des propositions de loi. Les bills publics peuvent être des projets ou des propositions de loi. V. Jacques Cadart : « Le Parliament Act de 1949 et la consolidation du bicaméralisme limité en Grande-Bretagne », Rev. du Dr. Pub., juillet 1952, pp. 684-685.

dispositions augmentant la durée maximum de la législature au-delà de cinq ans, adopté par la Chambre des Communes trois fois au cours de trois sessions successives, et transmis à la Chambre des Lords durant chacune de ces sessions un mois au moins avant la fin de la session, était repoussé par cette dernière Assemblée durant chacune de ces sessions, ce projet serait présenté à l'approbation royale dès son troisième rejet par les Lords, à moins que la Chambre des Communes n'en eût décidé autrement et à condition que deux ans se soient écoulés entre la date de la seconde lecture du projet à la Chambre des Communes durant la première de ces sessions et la date à laquelle ce texte serait voté par les Communes durant la troisième de ces sessions. Le Parliament Act de 1949 (71) a réduit ces délais à *deux adoptions au cours de deux sessions successives, dans un délai minimum d'un an.*

Un projet sera considéré comme rejeté par la Chambre Haute s'il n'est pas adopté par celle-ci soit sans amendement, soit avec des amendements acceptés par la Chambre des Communes (Sous-Section 3). Il en résulte que le projet est ainsi censé rejeté si les Lords ne se prononcent pas avant la fin de la session.

b) Outre ces conditions de délai, il y a une condition d'identité du projet voté par les Communes dans les deux sessions. Un projet sera considéré comme analogue au projet transmis à la Chambre des Lords dans la session précédente, lorsqu'il est identique au projet précédent ou ne contient que des modifications considérées par le Speaker de la Chambre des Communes comme nécessaires en raison du temps qui s'est écoulé depuis la date du précédent projet. Sont évidemment autorisés les amendements apportés au projet par une Chambre et acceptés par l'autre (Sous-Section 4).

2° *Remarques et appréciations.*

Commentant ce régime, nous faisons les quelques remarques et appréciations suivantes :

a) Il ne reste à la Chambre des Lords qu'un droit portant sur les délais, un droit permettant de retarder l'adoption définitive des pro-

(71) Cette loi, votée par la procédure du Parliament Act de 1911, est due à l'initiative du Gouvernement travailliste qui s'attendait à l'opposition des Lords à son projet de loi relative à la nationalisation de la sidérurgie et voulait le faire voter avant les élections de 1950. C'est pourquoi le Parliament Act prévoit la rétroactivité qui lui donne effet au jour de son dépôt (27 octobre 1948) et non pas de sa promulgation (le 26 décembre 1949). La menace de la réforme constitutionnelle a suffit pour que la nationalisation de la sidérurgie ait été acceptée par les Lords (le 24 novembre 1949) et promulguée (le même jour), sans qu'il ait été besoin d'utiliser les dispositions du Parliament Act de 1949, qui ne fut d'ailleurs promulgué que trois semaines plus tard.

jets de loi qui ne lui plaisent pas. Ce délai, qui était de deux ans (ou exactement de 25 mois) est devenu, depuis le Parliament Act de 1949, un délai de 13 mois. En effet, cette Chambre ne dispose pas de 13 mois pour examiner les projets transmis par les Communes. Le point de départ de ce délai étant la deuxième lecture dans la première session, plusieurs mois peuvent s'écouler entre la deuxième et la troisième lecture à tel point que les Lords ne disposeraient, à la limite, que d'une période de deux mois (un mois par session) pour attirer l'attention du pays. Il n'en reste pas moins que le Gouvernement et les Communes se voient imposer un délai de 13 mois au minimum pour faire passer un projet rencontrant l'hostilité des Lords.

b) Cette procédure, compliquée de sessions sucessives, de délai et d'identité, a pour objet de contraindre la Chambre des Communes, si elle veut briser l'opposition décidée des Lords, de manifester sa volonté nettement et avec une certaine continuité. La Chambre Haute a le temps et la possibilité de soulever l'opinion publique, à laquelle une Chambre élue est forcément sensible et le Cabinet pourrait même être contraint de prononcer la dissolution. Il y a donc lieu, pour les deux Chambres, de réfléchir, de collaborer, et de rechercher un compromis. On fait observer que, faisant passer les relations entre les deux Chambres du conflit brutal et de la crise prolongée au régime du compromis, cette réforme a laissé intact le droit d'amendement, lequel est même passé au premier plan (72). En outre, dans les 13 derniers mois d'une législature, les Lords peuvent paralyser l'action du Gouvernement, lequel, ne pouvant triompher de leur résistance, doit composer avec eux. Le droit de *veto* temporaire dont dispose la Chambre des Lords est ainsi gênant et efficace.

Dans ces conditions, la Chambre Haute ne nous paraît pas une façade. En effet, pour être constitutionnellement justifiable et utile, le bicaméralisme doit remplir deux conditions. La Chambre Haute doit avoir, d'une part, un mode de désignation permettant de lui donner une composition et une coloration politiques différentes de celles de la Chambre Basse et, d'autre part, des pouvoirs lui permettant de freiner cette dernière Assemblée. Certes, sous un Gouvernement conservateur, la Chambre Haute ne remplit pas, généralement, son rôle politique de frein utile, car elle est entièrement dans les mains du Gouvernement. Les Lords ne conservent alors qu'un rôle technique de révision des textes législatifs, assumé par ceux d'entre

(72) On remarque également que la Chambre des Lords, en proposant un grand nombre d'amendements aux lois travaillistes, accomplit son devoir constitutionnel pour lequel elle a même reçu des félicitations de la part des Travaillistes. Cf. J. Cadart : « Le « Parliament Act de 1949... », art. cit. pp. 700-701 ; et Victor de Pange : « La réforme de la Chambre des Lords », *in* Rev. Polit. et Parl., avril 1950, p. 19.

eux qui sont juristes ou spécialistes de certains problèmes, cela, à côté de leur rôle de formation de l'opinion grâce à la haute tenue des débats et aux interventions généralement élevées, dans les questions d'importance, de certains Pairs qui ont du talent et du temps. Mais il ne faut pas déduire, du fait que les Lords soutiennent l'action des Gouvernements conservateurs, que le bicamérisme disparaît alors, pas plus que le rôle de la Chambre des Communes n'est supprimé par la concentration des pouvoirs au sein du Cabinet qui est maître de la majorité de cette Chambre (73).

Par ailleurs, nous venons de voir comment, en période de Gouvernement travailliste, les Lords peuvent entraver l'action du Gouvernement. Si l'entente s'avère impossible, il devient normal que le dernier mot appartienne à la Chambre du suffrage universel.

c) S'il est une réforme de la Chambre Haute, elle devrait viser sa structure plutôt que ses pouvoirs. A vrai dire, la composition de cette Assemblée héréditaire est dépassée. Le Parliament Act de 1911 estime, dans son Préambule, « qu'il est désirable de substituer à la Chambre des Lords telle qu'elle existe actuellement une seconde Chambre issue de la volonté populaire au lieu de l'hérédité, mais qu'une telle substitution ne peut être réalisée immédiatement ». La Chambre aristocratique, se rendant compte de son caractère anachronique, est timide dans l'exercice de ses pouvoirs, d'ailleurs réduits. La démocratisation de son mode de recrutement contribuerait à la reconstitution d'une Chambre forte, gagnant en prestige dans l'opinion ce qu'elle a perdu en pouvoir; elle serait ainsi à même de tenir tête à la Chambre des Communes (74).

d) Les dispositions du Parliament Act concernant la législation ordinaire s'appliquent-elles aux projets financiers non certifiés par le Speaker ? On sait que le privilège traditionnel des Communes s'applique dans ce cas, mais ce privilège laisse aux Lords le droit de rejeter les textes financiers sans donner le dernier mot à la Chambre populaire au bout d'une durée plus ou moins longue. Il faudrait, à notre avis, répondre par l'affirmative à la question que nous nous posons ici. En effet, cette solution serait conforme à l'esprit des réformes constitutionnelles de 1911 et de 1949, qui ne veut pas accorder à la Chambre Haute des pouvoirs financiers égaux à ses pouvoirs en matière législative, et encore moins des pouvoirs financiers plus grands.

Le but de la réforme constitutionnelle introduite par les deux Parliament Acts est d'interdire à la Chambre des Lords de faire

(73) Cf. M. Bouisson : « La Chambre des Lords... », *op. cit.*, pp. 167 et suiv.

(74) Aucun des projets de réforme conservateurs n'a abouti. Quant aux Travaillistes, ils ne s'intéressent pas, tout naturellement, à rajeunir et à donner de la vigueur à la Chambre Haute.

échec, par son *veto* absolu, à la volonté des Communes et de se faire ainsi juge de la conformité de cette volonté à celle du peuple; par conséquent, les lois constitutionnelles ne laissent à la Chambre aristocratique qu'un *veto* suspensif d'un ou de treize mois selon les cas. Le Parliament Act de 1911 a tellement réduit le pouvoir financier des Lords qu'il était nécessaire de définir les projets financiers dont il s'agit de façon restrictive afin de sauvegarder leurs pouvoirs en matière législative. Aussi, les projets visés à la Section 1 de la loi constitutionnelle de 1911 devant contenir uniquement des dispositions financières, les projets financiers qui contiennent des dispositions législatives devraient-ils être assimilés, dans toutes leurs dispositions, à la législation ordinaire.

Cette interprétation ne nous semble pas incompatible avec la lettre du Parliament Act qui donne aux Money-Bills qui bénéficient des dispositions de sa Section 1, une définition précise, à la fois matérielle (par l'intervention uniquement dans des matières financières) et formelle (par le certificat du Speaker). Les Money-Bills ont donc dans cet Act un sens précis et spécifique. Il en résulte que la Section 2, qui vise « les bills publics autres que les Moneys-Bills », n'exclut que les projets financiers au sens de cet Act; elle régit donc par là les Money-Bills lorsqu'ils ne répondent pas au double critère précité.

Bref, la Chambre Haute pourrait, selon nous, retarder le vote des projets financiers non certifiés par le Speaker de la Chambre des Communes pendant 13 mois. Il n'en est pas moins vrai que l'hypothèse est théorique et le cas ne s'est point présenté, depuis la crise de 1909-1911, d'un projet de loi financière rejeté par les Lords.

Sous-Section 2

LES POUVOIRS FINANCIERS DE LA CHAMBRE HAUTE EN FRANCE

Le droit de priorité de la Chambre populaire en matière financière est traditionnellement consacré en France. A part cette priorité de saisine de la Chambre Basse, les pouvoirs financiers de la Chambre Haute, sous les III[e] et IV[e] Républiques, étaient mal définis en droit. Aussi, la question se posait-elle de savoir si les sénateurs conservaient le droit d'amendement en la matière, et les solutions adoptées n'étaient pas acceptées sans contestation. En revanche, la question est résolue par la Constitution du 4 octobre 1958 qui, excepté le droit de priorité, règle le pouvoir d'initiative et d'amendement des membres des deux Chambres dans les mêmes termes. De même,

l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 s'impose dans les mêmes termes aux membres des deux Assemblées.

§ 1. — Le Sénat de la IIIe République.

Le principe de l'égalité des deux Chambres en matière d'initiative des lois fut posé par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (75), ainsi que par l'article 8 de la loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat (76). Les membres des deux Chambres exerçaient leur droit d'initiative par des amendements aussi bien que par des propositions de lois (77), le droit d'amendement étant considéré comme un « droit d'initiative indirect ».

Pour l'initiative financière, cette égalité fut rompue par le texte de la deuxième phrase de l'article 8 précité, qui ne tranchait pas nettement la question du droit d'amendement des sénateurs aux textes financiers. Cette phrase a créé, en ce qui concerne les « lois de finances » un privilège au profit de la Chambre des Députés. La question s'est posée de savoir, d'une part, ce qu'on entendait par « lois de Finances » au sens de cet article et, d'autre part, en quoi consistait le privilège de la Chambre.

A. — Le champ d'application du privilège de la Chambre : « Les lois de Finances ».

Il était admis que l'expression « lois de Finances » comprenait toutes les lois intéressant directement les finances publiques. C'est ainsi que l'article 8 précité s'appliquait non seulement aux lois annuelles du budget (78), mais également aux ouvertures de crédits provisoires, extraordinaires et supplémentaires, aux autorisations de programme et aux projets mettant une dépense à la charge de l'Etat, aux lois monétaires et aux lois de comptes. Le privilège de la Cham-

(75) « Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres. »

(76) « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. »

(77) Cf. Esmein : « Eléments de Droit Constitutionnel », 8e édition, 1928, t. II, *op. cit.*, p. 440.

(78) Au début, certains sénateurs voulaient limiter les lois de finances à la loi du budget, prétendant que, dans le décret de 1862 sur la comptabilité publique, la loi de finances est essentiellement celle de budget. Cette thèse fut combattue en vertu du décret de 1862 lui-même lequel, ayant disposé dans son article 5 que le budget était « l'acte qui (prévoyait) et (autorisait) les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat, ne qualifiait point le budget de « loi de finances », mais bien de « loi annuelle de finances ». Cf. O. Dupond : « Le Sénat français et le vote des lois de finances », Thèse, Paris, 1917, pp. 7-9.

bre, ne se limitant pas aux lois intéressant les finances de l'Etat, s'étendait, en outre, à celles concernant les finances locales (79).

Mais, les lois de Finances dans le sens de cet article 8 ne comprenaient pas toute loi ayant une répercussion financière quelconque. Ce qui était envisagé, c'était bien l'objet même de la loi, et non pas ses conséquences (80), sinon presque toute initiative sénatoriale en matière législative serait impossible. Alors même que les « lois d'affaires » contenaient des dispositions d'ordre financier, le projet ou la proposition de loi pouvait être présenté en premier lieu au Sénat, tant que ses dispositions additionnelles étaient considérées comme une conséquence accessoire des autres articles de la loi, et tant que l'on pouvait donner à ses dispositions financières un sort différent du reste de la loi, comme nous allons le voir. C'était donc une question de fait à trancher, dans chaque espèce, que de déterminer si des dispositions de caractère financier étaient ou non la conséquence accessoire de mesures étrangères au domaine fiscal. La loi était qualifiée d'après sa dominante, à savoir selon qu'il s'agissait principalement de la réglementation d'une certaine activité, d'une réforme organique ou, au contraire, de la création de nouvelles ressources pour l'Etat. Et l'appréciation pouvait présenter parfois des difficultés.

B. — En quoi consistait le privilège de la Chambre.

Nous abordons, tout d'abord, la controverse doctrinale et ensuite les tendances générales de la jurisprudence parlementaire en la matière.

1° *La controverse doctrinale.*

L'article 8 étant explicite, on reconnaissait sans conteste, à la Chambre des Députés le droit de priorité; les projets de loi, ainsi que les propositions principales de loi devaient, une fois admis leur caractère financier, être présentés en premier lieu à la Chambre. Cela revenait à établir, pour les lois de Finances, un certain ordre de présentation des projets de loi et à interdire aux sénateurs l'initiative directe et principale. Mais, leur droit d'amendement (par voie de modification d'un texte voté par l'autre Chambre ou par article additionnel) restait controversé; et deux thèses s'opposaient à cet égard.

a) La première thèse, celle de Gambetta (81), entendait l'article 8 dans ce sens que les sénateurs n'avaient pas le droit d'amende-

(79) Cf. E. Pierre : « Traité de Droit politique... ». Suppl. 1924, pp. 696-697 et 700.

(80) O. Dupond : « Le Sénat français... », thèse précitée, pp. 11 et suiv.

(81) Cf. Esmein : « Eléments... », *op. cit.*, pp. 474 et suiv.

ment sur les lois de Finances. Argument fut tiré en faveur de cette thèse du fait que le texte exigeait non seulement que les lois de Finances fussent, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés — ce qui aurait suffit à établir un droit de priorité —, mais également « votées par elle ». Par là, les sénateurs, devaient, dit-on, examiner et voter les lois de Finances telles qu'elles avaient été votées par la Chambre, s'ils voulaient les accepter ou les rejeter; sinon, ils auraient délibéré sur des dispositions *non adoptées* préalablement par elle. On soutenait, en outre, que la pratique anglaise en la matière avait inspiré les auteurs du texte français et que la Chambre des Députés était la Chambre du suffrage universel, celle des contribuables. C'est pourquoi on prétendait que le Sénat avait le droit, non de voter des amendements, mais de faire à la Chambre des remontrances, des observations sur lesquelles celle-ci conservait le dernier mot.

b) La deuxième thèse, celle de Wallon, le Père de la Constitution, reconnaissait au Sénat, sans restriction, le droit d'amender les lois de Finances. A s'en tenir au texte même de l'article 8 précité, la Chambre des Députés ne possédait qu'un droit de priorité : les lois de Finances devaient d'abord être présentées à la Chambre et ne pouvaient être portées au Sénat qu'après le vote de la Chambre. Il s'agissait d'un texte d'exception qui instituait une dérogation à la règle d'égalité entre les deux Chambres, exprimée par la première phrase du même article et par l'article 3 de la loi du 25 février 1875 et qui devait, par conséquent, recevoir une interprétation restrictive. L'expression « et votées par elle », avait simplement pour but d'empêcher que la Chambre des Députés ne fût dessaisie du budget, au profit du Sénat, avant qu'elle ne l'ait voté, même si elle traînait en longueur.

C'est là tout ce qui se dégageait du texte d'après cette théorie. Quant au droit d'amendement, le droit de voter une loi implique celui de l'amender. La première phrase de l'article 8 reconnaissait au Sénat, concurremment avec la Chambre, *la confection des lois.* Sa deuxième phrase ne dit pas que la Chambre des Députés voterait à certaines conditions et que le Sénat voterait à d'autres conditions.

Le Sénat étant issu du suffrage universel, quoique de manière indirecte, est une Chambre élective qui représente le peuple. On rappelait le rôle que les hommes d'Etat de l'Assemblée nationale avaient assigné au Sénat. Le Sénat devait être, suivant le mot de Thiers, « une Chambre de résistance » dont les pouvoirs devaient être égaux à ceux de la Chambre des Députés (82). L'argument tiré de l'influence des institutions anglaises n'est pas valable ici en raison, d'une part,

(82) Cf. JÈZE : « Cours élémentaire de science des finances... », 1909, *op. cit.*, pp. 119 et suiv.

de la différence de composition des deux Chambres hautes dans les deux pays et, d'autre part, des limitations apportées aux pouvoirs financiers de la Chambre des Communes en Grande-Bretagne, où elle ne garde en fait qu'un droit de priorité, comme nous l'avons déjà vu.

2° *La jurisprudence parlementaire.*

Si cette dernière thèse était assez généralement admise dans la doctrine, la pratique parlementaire fit naître des solutions dont la plupart ne représentaient que des compromis, lesquels restaient d'ailleurs fréquemment contestés par l'une et l'autre Chambre. Ces solutions peuvent se résumer comme suit :

a) Dans les lois d'affaires, ainsi que dans les lois de Finances autres que celles portant fixation du budget, la Chambre des Députés admettait, en général, le droit du Sénat d'amender les impôts. Quant à l'augmentation des dépenses, la jurisprudence était sévère : la discussion de la loi est abordée dans le principe qu'elle pose; et, si le principe était adopté, les articles visant les mesures financières seraient remplacés par un texte tel que : « Les voies et moyens destinés à assurer le fonctionnement des services institués par la présente loi seront fixés par la loi de Finances » (83).

b) Le droit était reconnu au Sénat d'amender les dispositions législatives insérées dans les lois de Finances et qui devaient trouver leur place dans des lois spéciales.

c) En ce qui concerne le dispositif de la loi de budget proprement dite, les dépenses étaient traitées assez différemment des recettes.

Les dépenses. — Il était établi que le Sénat pouvait amender en diminution les crédits. Quant à l'augmentation des dépenses, la Chambre des Députés ne la reconnaissait pas au Sénat, même s'il s'agissait de proposition compensée. La Chambre et sa Commission des Finances estimaient que la création et l'augmentation de dépenses de la part du Sénat équivaudraient à l'exercice du droit d'initiative en matière de dépenses et porteraient ainsi atteinte aux prérogatives financières que la Constitution avait données à la Chambre issue du suffrage universel.

La Chambre des Députés admettait seulement que le Sénat pouvait rétablir ou relever un crédit qui avait été demandé par le Gouvernement mais diminué ou supprimé par la Chambre (84). Le Sénat,

(83) Cf. E. Pierre : « Traité de Droit politique... », suppl. 1924, *op. cit.*, pp. 691, 697 et 698 ; F. Goguel : « Le rôle financier du Sénat français », thèse, Paris, 1937, pp. 10-11.

(84) C'est ce qui était connu sous le nom de la formule Floquet, proposée au Sénat en 1888 par le Président du Conseil des ministres Floquet.

en relevant les crédits dans ces conditions, ne fait point, dit-on, acte d'initiative propre; il statue sur l'initiative du Président de la République. Il ne s'agissait pas, selon les députés, d'un droit d'amendement, mais d'un droit de remontrance, d'une simple procédure, critiquable d'ailleurs en la forme, par laquelle le Sénat faisait appel à une deuxième délibération de la Chambre. Les remontrances, les observations une fois présentées à la Chambre des Députés, il appartiendrait à celle-ci de dire le dernier mot (85). Le Sénat, lui, semble avoir accepté de maintenir son droit d'amendement en augmentation de dépenses dans les limites des propositions initiales du Gouvernement, mais n'a jamais accepté la thèse du dernier mot. Si le Sénat cédait le plus souvent, c'était par esprit de conciliation et pour éviter le recours aux douzièmes provisoires; il ne cessa même pas de revendiquer, de temps à autre, le libre droit d'amendement et d'opérer des relèvements de crédits, en dehors des propositions gouvernementales, relèvements qu'il ne put, d'ailleurs, que rarement faire accepter par la Chambre.

Les recettes. — Il était acquis que le Sénat ne pouvait pas créer de nouvelles ressources fiscales, ni introduire dans la loi de Finances un amendement tendant à transformer la nature de l'impôt, si cette transformation n'avait pas été préalablement proposée à la Chambre. Dans ce cadre général, la formule adoptée en matière de relèvement de crédit était appliquée ici. Le Sénat ne pouvait ainsi qu'introduire des amendements tendant à aménager différemment un impôt, sans modifier sa nature et sans dépasser la charge totale proposée par le Gouvernement. Mais, ce qui plus est, aucune distinction ne fut établie entre la majoration et la diminution des ressources. C'est ainsi que le Sénat ne se reconnaissait pas de droit de prendre l'initiative d'un dégrèvement d'impôt (86).

(85) Nous entendons simplement le dernier mot sur ces amendemeents car le droit du Sénat de rejeter, en tout ou en partie, le budget ne fut nullement contesté par la Chambre. Et, à l'encontre des prétentions de la Chambre, concernant le dernier mot, on a dit, à juste titre, que si le Sénat n'avait eu qu'un droit de remontrance, la loi du budget aurait pu être promulguée par le Gouvernement aussitôt après le second vote de la Chambre, sans la reporter au Sénat, ce qui ne fut jamais le cas.

(86) M. Goguel critique la jurisprudence parlementaire sur ce point. Partant du fait que l'autorisation de lever les impôts est donnée à nouveau chaque année, l'auteur estime que le Sénat avait le droit à ce moment-là de supprimer un impôt existant en retirant au Gouvernement l'autorisation de le percevoir ; d'où, selon lui, le droit du Sénat de réduire un impôt qu'il pouvait anéantir. Mais, nous rappelons que l'impôt, une fois établi, est définitif, et que l'autorisation budgétaire n'a pas d'effet sur les règles de fond. Ainsi, le retrait de l'autorisation de recettes ne peut-il pas avoir pour effet juridique de supprimer un impôt existant ou de modifier le statut qui le régit. Cf. F. Goguel : « Rôle financier du Sénat français », thèse précitée, p. 9.

§ 2. — Le Conseil de la République dans la Constitution de 1946.

A. — Le premier projet de Constitution.

Dans le premier projet de Constitution, empreint de l'idée dominante chez les partis de gauche d'une Chambre populaire, unique et souveraine, la seconde Chambre (87) n'était qu'un organe consultatif chargé d'examiner pour avis les projets ou propositions votés par l'Asemblée nationale. Par là, la seconde Chambre n'avait pas le droit d'initiative principale des lois qui fut, d'ailleurs, reconnu à l'Assemblée nationale (art. 60 du projet), comme nous l'avons déjà vu. Mais cette Chambre consultative possédait, aux termes de l'article 73, le droit, en cas d'avis non conforme, de proposer des amendements sur lesquels l'Assemblée nationale serait appelée à statuer définitivement et souverainement en seconde lecture.

B. — L'article 14 de la Constitution.

Le statut de la Chambre Haute, qui avait été l'un des points principaux de désaccord dans la première Constituante, était rehaussé pour satisfaire le corps électoral par le deuxième projet, sans que l'on en revînt pour autant au Sénat de la IIIe République.

C'est ainsi que l'article 14 de la Constitution reconnaît aux membres des deux Assemblées le droit d'initiative des lois (1er al.). Le reste du texte établissait un droit de priorité en faveur de l'Assemblée nationale et limitait l'initiative des Conseillers de la République.

1° *La priorité de l'Assemblée nationale.*

La priorité de la Chambre visait, à l'origine (88), tous les projets de loi, ainsi que toutes les propositions de loi et pour toutes les matières. Les projets de loi devaient être déposés premièrement sur le bureau de l'Assemblée nationale. Quant aux propositions de loi formulées par les membres du Conseil de la République, elles devaient être renvoyées, avant leur examen par celui-ci, à la Chambre.

(87) Le Conseil de l'Union française, élu par les Conseillers généraux de la Métropole et les Assemblées territoriales des territoires d'Outre-Mer.

(88) L'article 14 était ainsi conçu : « Le Président du Conseil, les Ministres et les membres du Parlement ont l'initiative des lois. — Les projets de loi et les propositions de loi formulées par les membres de l'Assemblée Nationale sont déposés sur le bureau de celle-ci. — Les propositions de loi formulées par les membres du Conseil de la République sont déposées sur le bureau de celui-ci et transmises sans débat au bureau de l'Assemblée Nationale. Elles ne sont pas recevables lorsqu'elles auraient pour conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses. »

Depuis la révision constitutionnelle du 7 décembre 1954 (89), le droit de priorité visait, outre les projets de loi tendant à autoriser la ratification des traités prévus à l'article 27, les *projets de loi* budgétaires ou de Finances et les projets comportant diminution de recettes ou création de dépenses (2e al.). Il reste à déterminer le domaine de cette prérogative de la Chambre.

Les lois budgétaires désignaient évidemment la loi annuelle de budget (90) ainsi que les lois qui participent de la notion de budget, à savoir ses démembrements, tels que les projets de loi portant développement de crédits budgétaires, lois de crédits prévisionnels ou supplémentaires, budgets extraordinaires, lois de douzièmes provisoires, lois de reports de crédits, comptes spéciaux du Trésor. Il suffit de se référer ici à la notion de budget telle qu'elle était admise pour l'application de l'article 17 de la Constitution.

L'expression « lois de Finances » est plus générale et semble correspondre, de façon générale, à la notion de lois de Finances de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. Ainsi, elle comprenait, outre les lois budgétaires proprement dites, les lois relatives aux impôts, aux droits de douane, aux taxes, les lois sur l'émission ou les conversions d'emprunts et les lois monétaires.

En revanche, l'expression « projets comportant diminution de recettes ou création de dépenses » était nouvelle par rapport aux dispositions de l'article 8 de la loi du 24 février 1875. La priorité pouvait ainsi être invoquée à l'encontre de tout projet de loi d'affaires entraînant l'une des conséquences précitées. Le Conseil de la République demanda, lors de la révision constitutionnelle de 1954, de remplacer les mots : « ou création de dépenses » par les mots : « ou ayant *directement* pour conséquence une création de dépenses » (91). Mais son amendement n'aboutit pas.

(89) Voici le texte des deux derniers alinéas de l'article 14, tel qu'il fut remanié en 1954 : « Les projets de loi sont déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale ou sur le bureau du Conseil de la République. Toutefois, les projets de loi tendant à autoriser la ratification des traités prévus à l'article 27, les projets de loi budgétaire ou de finances et les projets comportant diminution de recettes ou création de dépenses doivent être déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Les propositions de loi formulées par les membres du Parlement sont déposées sur le bureau de la Chambre dont ils font partie, et transmises après adoption à l'autre Chambre. Les propositions de loi formulées par les membres du Conseil de la République ne sont pas recevables lorsqu'elles auraient pour conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses. »

(90) Pour ce qui concerne le budget lui-même, la priorité résultait, en outre, de l'article 16 de la Constitution : « L'Assemblée Nationale est saisie du projet de budget » (1er al.).

(91) Et le rapporteur pour avis de la Commission de Législation, demandant l'adoption de l'amendement, intervint dans ces termes : « Il est absolument indispensable que ne soient exclus que les seuls projets ayant directement pour conséquence une création de dépenses car, à la vérité, il est assez peu de projets qui

2° *L'interdiction de l'initiative sénatoriale par proposition de loi engageant les finances.*

La dernière phrase de l'alinéa 3 déclarait irrecevables les propositions de loi émanant des membres du Conseil, lorsqu'elles auraient pour conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses. Le Conseil voulait limiter l'interdiction de l'initiative de dépenses aux propositions ayant *directement* la conséquence prévue. Mais le mot « directement », introduit par les sénateurs fut omis par l'Assemblée nationale. Il convient de remarquer que la pratique n'était pas, ici non plus, très défavorable aux sénateurs.

3° *Le droit d'amendement en matière financière.*

Il semble que les textes constitutionnels n'apportaient pas de limitation au droit d'amendement des sénateurs en la matière. Mais, le Conseil de la République ne tarda pas à modifier son règlement pour combler, tout au moins partiellement, cette lacune.

a) *L'interprétation des textes constitutionnels.*

Pris à la lettre, l'alinéa 3 de l'article 14 de la Constitution ne privait les membres du Conseil de la République que du droit d'initiative par voie de proposition de loi entraînant l'une des conséquences financières prévues. D'où il résulte que les sénateurs continuaient à avoir le droit de déposer des amendements à incidence financière.

Toutefois, on voulait, tout d'abord, appliquer, et on appliquait effectivement, aux amendements sénatoriaux pendant les débats budgétaires (92), les dispositions de l'article 17 (al. 2) de la Constitution

n'entraînent, au moins de façon très lointaine et très modeste, création de dépenses. Par conséquent, si le texte qui vous est proposé demeurait en son état, il consacrerait, d'une façon indirecte, l'impossibilité pour le Gouvernement de déposer la plupart des projets de loi devant le Conseil de la République », *J.O.*, Déb. C.R. séance du 16 mars 1954, p. 406.

Notons que la pratique ne s'avérait pas aussi sévère. Au contraire, l'Assemblée Nationale s'opposa à l'adoption de l'amendement qui, s'il était adopté, donnerait « belle matière à discussions indéfinies car tous les projets ou propositions sont plus ou moins créateurs de dépenses, conséquence qu'en tirerait à l'avenir le Conseil de la République qui arriverait donc ainsi, sous la réserve d'examiner si la dépense serait entraînée directement ou indirectement, à violer la règle fondamentale de la Constitution qui s'impose à lui encore plus qu'à l'Assemblée Nationale. Un autre inconvénient à adopter le texte du Conseil : le texte ne dit pas qui décidera que le projet ou la proposition de loi crée ou ne crée pas directement des dépenses ». Rapport fait au nom de la Commission du suffrage universel sur le projet de révision de la Constitution, *J.O.*, Doc. A.N., 1954, n° 8962, p. 1510.

(92) Certes, l'article 60 du règlement du Conseil de la République interdisait aux Conseillers d'introduire dans les lois des dispositions tendant à créer ou à augmenter une dépense, à supprimer ou à réduire une recette ; mais il ne s'agissait textuellement, quant aux recettes, que d'articles additionnels.

qui semble n'avoir visé que les députés. En effet, le Conseil de la République ne pouvait pas avoir plus de pouvoirs que l'Assemblée nationale. L'article 17 était ainsi invoqué à l'encontre des amendements des Conseillers entraînant une augmentation de dépenses au-delà des propositions du Gouvernement, et ces amendements étaient déclarés irrecevables.

Mais on voulait, ce qui plus est, limiter le droit d'amendements des Conseillers, même en dehors des discussions budgétaires. Nous pouvons résumer les arguments avancés en ce sens ainsi (93) :

1. — M. Paul Reynaud soutint que le Conseil de la République ne pouvait pas avoir plus de pouvoirs financiers que n'en avait eus le Sénat de la III[e] République. Et, M. Pineau de comparer les dispositions de l'article 16, alinéa 1[er], qui spécifiaient : « L'Assemblée nationale est saisie du projet de budget », à celles de l'article 8 de la loi du 24 février 1875.

A quoi on répondit que le Conseil de la République ne pouvait pas être comparé au Sénat car, contrairement au régime de 1875, la Constitution de 1946 (art. 20) donnait le dernier mot à l'Assemblée nationale. Le Conseil de la République n'avait que le rôle de donneur d'avis, et, par là, l'examen fait par l'Assemblée nationale devait être soumis à la réflexion complète du Conseil. L'argument tiré de la tradition constitutionnelle n'était donc pas valable : « Le Conseil de la République (avait) beaucoup moins de pouvoirs que le Sénat, mais il (avait) plus d'attributions. »

2. — On prétendit que l'article 17, alinéa 1[er], ayant reconnu aux Députés à l'Assemblée nationale l'initiative des dépenses, sous-entendait que les Conseillers de la République ne l'avaient pas. Il fut répondu que ce texte était une réponse à ceux qui avaient demandé que l'initiative des dépenses restât au Gouvernement. Ainsi, ce texte n'avait pas pour but d'exclure le Conseil de la République, mais d'opposer le droit d'initiative de l'Assemblée au droit d'initiative du Gouvernement. En plus, c'était là le texte même du premier projet de Constitution qui fut pris pour base de discussion dans le deuxième projet; on oublia d'en modifier la rédaction pour tenir compte de la création d'une seconde Chambre législative.

3. — D'aucuns voulaient étendre aux amendements proposés par les sénateurs en matière financière, les restrictions prévues par l'article 14, alinéa 3 aux propositions de loi formulées par eux, l'amende-

(93) Un large débat, sur la question, fut occasionné par un projet de loi portant réalisation d'économies et aménagement de ressources, C.R., Déb. séance du 24 juin 1947, pp. 807 et suiv. ; et A.N. Déb., 2[e] séance du 25 juin 1947, pp. 2454 et suiv.

ment n'étant en somme qu'une initiative secondaire par rapport à l'initiative principale que constituait la proposition de loi.

A l'encontre de cet argument, on fait observer que la proposition de loi et l'amendement étaient deux choses différentes, traitées différemment par les règlements des Assemblées. Le droit d'amendement était, en outre, plus efficace que la proposition de loi car celle-ci pouvait être « enterrée » sans qu'elle fût discutée en séance publique. Mais, il n'en reste pas moins que l'amendement devait se tenir dans le cadre du texte en délibération; sinon il serait question d'une véritable proposition de loi qui, dans la mesure où elle aurait pour conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses, était interdite par l'article 14, alinéa 3 de la Constitution.

4. — Le Conseil de la République ne pouvant pas avoir plus de pouvoirs que l'Assemblée nationale, il était question de limiter les pouvoirs des conseillers en prenant pour base l'article 8 du règlement de l'Assemblée organisant la disjonction de droit des amendements entraînant une réduction de recettes ou une augmentation de dépenses.

On peut répondre que de telles restrictions ne pouvaient pas s'appliquer aux amendements proposés par les conseillers, tant que le Conseil de la République n'introduisait pas dans son règlement des dispositions semblables à celles de l'article 48 du règlement de l'Assemblée nationale.

b) *L'article 47 du règlement.*

Malgré le rejet de l'Assemblée nationale des amendements qui provoquèrent cette controverse, la question constitutionnelle restait non résolue (94). C'est pourquoi, après le débat du mois de juin 1947, la Commission du règlement du Conseil présenta et fit adopter, le 30 juillet de la même année, une proposition de résolution tendant à compléter l'article 47 du règlement par des dispositions analogues à celles du règlement de l'Assemblée (95). Les nouvelles dispositions de

(94) Voir par exemple, *J.O.*, doc. A.N., n° 8962, 23 juillet 1954. (Rapport Defos du Rau), pp. 1510-11 ; et C.R. Déb., séance du 3 décembre 1957, pp. 2115-16 (l'intervention de M. François Valentin, Rapporteur de la Commission du Règlement).

(95) La seule différence d'avec l'article 48 du règlement de l'Assemblée Nationale est que le texte du règlement du Conseil employait l'expression « question préalable » et non pas « disjonction ». Certes, l'expression « question préalable » était improprement employée en l'espèce car c'est un problème d'opportunité que de la soulever. Prononcer la question préalable, c'est décider qu'il n'y a pas lieu de discuter, alors qu'il y a irrecevabilité lorsque le texte en discussion est contraire à une disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire. Il n'en subsiste pas moins que l'adoption de la question préalable revenait, en fait, à déclarer purement et simplement irrecevable l'amendement.

l'article 47 s'avéraient efficaces, mais leur portée n'en était pas moins limitée; elles visaient les amendements et, par conséquent, ne sauraient s'appliquer aux textes proposés par les Commissions dans leurs rapports (96). Par ailleurs, lorsque la Commission des Finances du Conseil de la République n'invoquait ou n'admettait pas l'irrecevabilité de certains amendements entraînant l'une des conséquences prohibées, l'Assemblée nationale, saisie de ces amendements, ne les déclarait pas irrecevables. Bien entendu, l'Assemblée nationale ne se faisait pas juge de l'application du règlement intérieur de l'autre Assemblée. De même, il semble que devant le Conseil de la République, l'article 47 était inopposable aux amendements des députés auxquels l'Assemblée nationale avait omis d'appliquer l'article 48 de son règlement (97). Le Conseil de la République était, bien entendu, lié par la règle des maxima et par l'article 58 du décret organique du 19 juin 1956.

En somme, on est arrivé à ce système : les pouvoirs financiers du Conseil de la République étaient limités, d'une part, dans les cas et dans la mesure où ceux de l'Assemblée l'étaient aussi et, d'autre part, dans les cas où la Constitution y avait apporté des restrictions particulières (cas de l'art. 14).

(96) Mais, notons qu'à la fin de la IV^e^ République, en décembre 1957, le Conseil de la République modifiant son règlement, l'article 58 fut complété par un dernier alinéa qui prévoyait, pour les Commissions elles-mêmes, l'interdiction de proposer dans leurs rapports des textes aggravant la situation des finances publiques par rapport aux textes dont elles avaient été initialement saisies. Et le Rapporteur de la Commission du règlement s'exprima ainsi : « Nous avons considéré que si, en fait et en droit, le rapport d'une Commission saisie au fond n'avait pas le caractère d'un amendement par rapport au texte dont elle était initialement saisie, dans la pratique il était difficilement concevable que cette Commission pût modifier de façon substantielle ce texte et y introduire des dispositions de caractère financier que chaque membre du Conseil de la République et le Conseil lui-même n'auraient pas le droit de présenter ou d'adopter. » D'après le même article 58, il ne s'agissait plus de question préalable, mais d'exception d'irrecevabilité. Cf. *J.O.*, Déb. C.R., séance du 3 décembre 1957, pp. 2116-17 et pp. 2123-24.

(97) Invoquer, dans le Conseil de la République, l'article 47 contre des textes venus de l'Assemblée Nationale sans avoir fait l'objet d'une réserve de la part du Gouvernement, qui avait omis d'invoquer l'article 48 du règlement de l'Assemblée, serait, comme le fit remarquer le Rapporteur de la Commission du Règlement du Conseil, politiquement dangereux et constitutionnellement anormal. Politiquement dangereux car il est disgracieux qu'une Assemblée ait l'apparent bénéfice d'un vote et laissât à l'autre Assemblée les inconvénients du rejet du texte « grâce à la petite opération réglementaire ». Du point de vue constitutionnel, le texte dont est saisi le Conseil de la République a vocation pour devenir la loi. C'est du texte transmis de l'Assemblée que le Conseil est saisi. « Nous avons le droit, certes, de le modifier ou de le rejeter, mais nous ne pouvons pas nous voir brusquement placés dans l'impossibilité de le discuter puisque le Président de l'Assemblée Nationale l'a transmis au Président du Conseil de la République. Un article de procédure ne doit pas empêcher le Conseil de la République de l'examiner dans la plénitude de ses droits. » *J.O.*, Déb. C.R., *ibid.*, séance du 3 décembre 1957, p. 2117.

§ 3. — Le Sénat de la Ve République.

La Constitution du 4 octobre 1958 a doté le Sénat d'un statut qui le rend l'égal de l'Assemblée nationale sur plusieurs points, sans ressusciter pour autant le Sénat de la IIIe République dans la plénitude de ses prérogatives, comme nous le verrons plus tard, au sujet du pouvoir de décision. Nous nous contentons ici de traiter de l'initiative parlementaire.

S'agissant de l'initiative en matière législative, l'égalité entre les deux Chambres est parfaite. L'initiative des lois et le droit d'amendement appartiennent concurremment au Gouvernement et aux membres des deux Assemblées (art. 39, al. 1er et art. 44, al. 1er Const.). Les projets de loi peuvent être déposés sur le bureau de l'une ou l'autre Chambre (art. 39, al. 2).

En matière financière, la Constitution assure, d'une part, la priorité de l'Assemblée nationale dans la saisine des projets de lois de Finances et, d'autre part, l'égalité des deux Chambres quant aux restrictions apportées au droit d'initiative.

A. — La priorité de l'Assemblée nationale.

Les projets de lois de Finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale (art. 39, al. 2, *in fine*, de la Const.). Il importe de préciser le sens de l'expression « projets de loi de Finances » pour déterminer le domaine du privilège de l'Assemblée.

Il nous semble que l'expression prend une signification plus étroite que celle qu'elle revêtait sous l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 et sous l'article 14 de la Constitution de 1946. Aux termes de l'article 34 de la Constitution de 1958, « les lois de Finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat ». Ces lois, la Constitution et l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 les soumettent à une procédure particulière de discussion et de vote. Elles forment ainsi une catégorie distincte dont l'Ordonnance organique reprend et précise la définition dans son article premier. « Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ». Elles comprennent la loi de Finances de l'année, les lois rectificatives et la loi de règlement (art. 2). Elles comprennent également l'autorisation d'émettre des emprunts (art. 15 de l'Ordonnance) et les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (art. 1er de l'Ordonnance). L'expression comprend aussi l'autorisation de percevoir les taxes parafiscales au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement (art. 4 de l'Ordonnance).

Au contraire, il est des matières financières qui entrent dans le domaine de la loi, en vertu des dispositions constitutionnelles, mais qui n'ont pas pour autant le caractère de loi de finances. Il en est ainsi des textes concernant les impositions de toutes natures s'ils ne sont pas insérés dans des lois de Finances (98).

L'expression n'englobe pas non plus le régime d'émission de la monnaie, les lois qui déterminent les principes fondamentaux des ressources des collectivités locales (99) ou de la Sécurité sociale, les lois de programme, les lois portant approbation des plans, etc.

Il convient de remarquer que la priorité de l'Assemblée ne constitue plus l'arme puissante qu'elle était pour les Députés de la IIIe République. Sous le régime de 1875, les discussions devant la Chambre traînaient en longueur, et le projet de loi de Finances était transmis au Sénat si tardivement que celui-ci cédait souvent pour ne pas retarder trop la promulgation de la loi et afin d'éviter le recours à la procédure des douzièmes provisoires. Il n'en est rien sous la Constitution de 1958 qui assigne à chaque Chambre le délai dans lequel elle doit se prononcer (art. 47), comme nous le verrons plus tard.

B. — Les restrictions du droit d'initiative.

1° *Les mêmes restrictions.*

L'article 40 de la Constitution s'applique aux membres de l'une et l'autre Assemblée. L'article 24, alinéa 2 du règlement du Sénat, qui est l'équivalent de l'article 81, alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale, déclare irrecevable les propositions (100) présentées par les sénateurs lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Le Bureau du Sénat est juge de leur recevabilité. Mais cet article 24 ne prévoit pas l'intervention du bureau de la Commission des Finances, comme le fait l'article 92 du règlement de l'Assemblée nationale. Si le bureau du Sénat se refuse à

(98) « Les lois de finances *peuvent* également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature » (art. 1er, al. 3 de l'ordonnance).

(99) Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de *l'Etat ;* mais à ce titre, il leur arrive de fixer les charges des collectivités locales, lorsqu'elles sont réparties proportionnellement à celles de l'Etat. La loi de finances donne, par exemple, des autorisations de programme à titre de subventions aux collectivités locales en vue d'effectuer certains travaux dont les subventions représentent un certain pourcentage. Cf. à titre d'exemple, *J.O.*, Déb. A.N., 1959, p. 2891.

(100) L'art. 24, al. 4 disposait que l'irrecevabilité ne s'appliquait pas aux propositions de résolution, celles-ci, dont le principe était admis par l'al. 1er, étant considérées comme de simples vœux. On sait que le Conseil Constitutionnel a déclaré non conformes à la Constitution les dispositions relatives aux propositions de résolution.

reconnaître l'irrecevabilité, le Gouvernement peut user, devant l'une et l'autre Assemblée, des prérogatives importantes que lui reconnaît la Constitution dans la procédure législative pour faire écarter la proposition. Mais on fait remarquer, à juste titre, pour ne pas exagérer l'importance du règlement, qu'un Sénat foncièrement hostile au Gouvernement et soutenu par son bureau pourrait par le biais de ses propositions de lois « irrecevables » se livrer aux manifestations que permettraient les propositions de résolution (101).

Quant aux amendements ayant le même objet, l'article 45 du règlement correspond à l'article 98, alinéa 6 du règlement de l'Assemblée. Il reprend les termes mêmes, à peu de chose près, de l'article 58 du règlement du Conseil de la République tel qu'il fut modifié en décembre 1957. L'irrecevabilité est admise de droit si elle est affirmée par le Gouvernement et par la Commission des Finances. En cas de doute ou de désaccord, l'amendement est renvoyé sans débat à la Commission des Finances. Le Sénat peut fixer à la Commission un délai pour lui faire connaître ses conclusions, à défaut de quoi elle sera censée avoir admis l'irrecevabilité. Il apparaît, en rapprochant les deux textes, que le règlement du Sénat accorde à la Commission des Finances plus de pouvoirs, sur ce point, que ne le fait le texte du règlement de la Chambre.

2° *La portée des restrictions pour les deux Chambres.*

Mais, par rapport à quoi les conséquences financières interdites par la Constitution doivent-elles s'apprécier ? Depuis 1920, le règlement de la Chambre des Députés (art. 86) interdisait à ceux-ci les amendements entraînant une diminution des recettes ou une aggravation des dépenses « par rapport au texte qu'ils seraient appelés à remplacer ou à compléter ». Les mêmes dispositions furent reprises, sous la IVe République, par les règlements de l'Assemblée nationale (art. 48) et du Conseil de la République (art. 58). Ainsi, l'incidence financière de l'amendement était appréciée par référence au projet de la Commission, laquelle restait libre de modifier le texte du Gouvernement, car le texte discuté en séance publique était bien le sien et non celui du Gouvernement. Mais une modification du règlement du Conseil de la République à la fin de 1957 étendait l'irrecevabilité de l'article 58 aux textes rapportés par les Commissions, comme nous l'avons signalé.

Sous la Ve République, ni l'article 40 de la Constitution, ni les règlements des deux Assemblées ne définissent le terme de comparaison par rapport auquel doit s'apprécier l'incidence financière de

(101) Jean Roche : « Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 », *in* Rev. Dr. Pub., sept-oct. 1959, n° 6, p. 1184.

l'initiative parlementaire. Devant le silence des textes, deux interprétations sont possibles. Selon une première interprétation, la diminution des ressources ou l'aggravation des charges doit s'apprécier devant chaque Assemblée par rapport au texte dont elle est saisie, à savoir le projet gouvernemental ou le texte de loi transmis de l'autre Assemblée selon les cas. Une autre interprétation, celle de M. Hamon (102), consiste à se référer au droit préexistant. Selon cette dernière thèse, l'initiative parlementaire est recevable pour réduire une recette proposée par le Gouvernement dès l'instant où l'on ne descend pas au-dessous de la recette résultant du droit en vigueur — ou encore pour ajouter une charge au projet gouvernemental portant réduction des charges tant que l'on ne dépasse pas la charge du droit en vigueur.

Les arguments avancés par M. Hamon en faveur de son interprétation nous semblent critiquables, mais l'interprétation n'en reste pas moins possible, pour d'autres raisons.

M. Hamon estime, d'une part, que les Assemblées parlementaires, pouvant constitutionnellement refuser de voter une recette proposée, peuvent faire ce qui est moins, à savoir la réduire ou l'accorder sous condition. Mais nous rappelons que le droit des Assemblées parlementaires de rejeter un texte n'implique pas forcément la possibilité de l'amender.

Il estime, d'autre part, qu'un projet de loi n'a aucun effet juridique tant qu'il n'a pas été voté; dès lors, il ne peut pas déclencher une conséquence juridique telle que l'application de l'article 40 de la Constitution.

Nous répondons à cet argument en faisant remarquer qu'un projet (ou proposition) de loi produit des effets juridiques pour autant qu'il conditionne le droit d'amendement : la présence d'un texte initial auquel se rattache l'amendement, non seulement formellement mais aussi matériellement, est la condition essentielle du droit d'amendement. Ainsi, l'objet des amendements s'apprécie par rapport au texte auquel ils se rapportent. Aux termes de l'article 98, alinéa 5 du règlement de l'Assemblée nationale, « les amendements et les sous-amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent, ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition ». Puisque l'alinéa suivant déclare irrecevables les amendements entraînant les conséquences prévues à l'article 40 de la Constitution, il est permis d'apprécier également ces amendements eu égard au texte du projet ou de la proposition auquel ils se rapportent.

(102) Note sur la décision du Conseil Constitutionnel du 12 mars 1963, D. Jurisp. 1964, pp. 490-91.

La pratique parlementaire et la jurisprudence du Conseil constitutionnel vont dans le sens de cette dernière interprétation. Ainsi, les restrictions au droit d'initiative financière des parlementaires sont appréciées par référence au texte qui a été soumis à chaque Assemblée. Et aucune des Assemblées ne se fait juge de la recevabilité des amendements introduits par l'autre (103). Il n'en reste pas moins que l'une et l'autre interprétation sont possibles en raison du silence des textes constitutionnels et réglementaires.

Section 3

LES POUVOIRS DE DECISION EN MATIERE BUDGETAIRE

A part le pouvoir pour le Gouvernement de détailler l'autorisation législative, le Parlement avait traditionnellement le monopole du pouvoir de décision en matière budgétaire. Mais, on assiste depuis le décret du 19 juin 1956 à une extension du pouvoir réglementaire en la matière. En effet, les conditions économiques et financières de l'époque moderne rendent les prévisions moins exactes et exigent que le Gouvernement conserve une certaine latitude dans l'exécution du budget. D'autre part, la préoccupation des Constituants de 1958 a été de limiter généralement l'intervention du Parlement, limitation qui subit une aggravation particulière en matière financière.

Certes, des dérogations et des déformations étaient déjà apportées aux principes classiques, mais il n'en reste pas moins vrai que, avec la nouvelle répartition des compétences, le Parlement prend une part beaucoup moins grande que par le passé à l'opération d'autorisation; il n'a plus l'exclusivité des décisions en matière budgétaire.

Nous étudierons successivement la compétence du Parlement et celle du Gouvernement en la matière.

Sous-Section 1

LA COMPETENCE DU PARLEMENT

Nous étudions successivement la portée de l'autorisation, tant des ressources que des dépenses, et enfin la procédure de la discussion et du vote des lois de Finances.

(103) Dans le débat sur le règlement définitif de l'Assemblée Nationale, le rapporteur de la Commission du Règlement déclare : « C'est à l'intérieur de chaque assemblée que s'effectue le contrôle des initiatives de ses membres. Il en résulte que l'Assemblée n'a pas à discuter la recevabilité au sens de l'art. 40 des propositions transmises par le Sénat ; la réciproque est également vraie. » *J.O.*, Déb. A.N., 1re séance du 28 mai 1959, p. 639.

§ 1. — La portée de l'autorisation de ressources.

A. — Autorisation et prévision.

La loi de Finances de l'année prévoit et autorise l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat (art. 34 de la Constitution et 2 de l'Ordonn. org.). Il ne s'agit pas ici de déterminer le domaine de la loi en matière financière, ou plus particulièrement en matière de ressources, mais seulement de l'acte d'autorisation budgétaire.

Il paraît résulter des textes précités que l'autorisation des ressources porte sur toutes ces ressources. En fait, cette autorisation n'a qu'une portée limitée. Tout d'abord, pour certaines catégories de ressources, celles qui n'ont pas le caractère fiscal, il s'agit plutôt de prévisions et d'évaluations destinées à l'information du Parlement que d'autorisation (104). D'un autre côté, en ce qui concerne les ressources fiscales, l'autorisation de leur perception a certes une valeur juridique, mais celle-ci est limitée car ce qui importe le plus, c'est la compétence pour l'établissement de telle ou telle sorte d'imposition. Pour ne pas porter atteinte aux prérogatives du Gouvernement en matière fiscale, le Parlement ne peut qu'accorder ou refuser purement et simplement l'autorisation. Ainsi, le Parlement ne peut pas modifier une taxe parafiscale instituée par décret ou assortir l'autorisation de conditions restreignant la liberté de décision du Gouvernement pour l'établissement de ces ressources. L'inscription de la taxe parafiscale dans un état annexé à la loi de Finances ne constitue qu'une simple autorisation de recouvrement, laquelle n'a ni pour but ni pour effet de donner valeur législative aux textes réglementaires qui instituent cette ressource (C.E., 28 février 1958), l'autorisation budgétaire portant sur l'application du régime juridique des ressources fiscales tel qu'il résulte des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur (105), et non pas sur le chiffre de leur produit qui n'est qu'une simple prévision.

Mais, en contrepartie, la logique nécessite que, si le Gouvernement modifie une ressource relevant de sa compétence postérieurement à l'autorisation accordée par le Parlement, la ressource ne puisse être

(104) C'est ainsi que, tandis que l'art. 4, al. 1er de l'Ordonnance organique parle de l'autorisation de percevoir les impôts, l'art. 5, al. 2 dispose que « le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, les bénéfices des entreprises nationales, les remboursements des prêts ou avances et le montant des produits divers sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année ».

(105) L'art. 1er de la loi de finances de chaque année dispose : « continueront d'être opérées pendant l'année... conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur... la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat... ».

mise en recouvrement sur la base des nouvelles dispositions qu'après une nouvelle autorisation parlementaire.

B. — La parafiscalité.

Ces règles de l'autorisation parlementaire sont sensiblement assouplies en matière de parafiscalité. Les taxes parafiscales, outre leur création par décret, peuvent être mises en recouvrement, dans l'année de leur établissement, avant qu'une loi de Finances ne les ait autorisées (106). Il en résulte que le Gouvernement peut tourner les dispositions légales en réinstituant chaque année une taxe qui ne serait pas autorisée par le Parlement. Certes, cet exemple est extrême et a fort peu de chance de se réaliser dans les faits, mais il a le mérite de souligner la limite du contrôle parlementaire en ce domaine (107). D'autre part, d'après une décision du Conseil constitutionnel du 11 août 1960 (108), « cette autorisation (de percevoir les taxes parafiscales) ne saurait être renouvelée en cours d'exercice... même au cas où le pouvoir réglementaire établit ces taxes à un nouveau taux ».

Un décret n° 960 du 24 août 1961 exclut du champ d'application du statut général de la parafiscalité la partie la plus volumineuse des prélèvements parafiscaux : les organismes de Sécurité sociale, les barreaux et ordres professionnels, les Chambres d'agriculture, de commerce et de métiers (art. 1er) (109). En ce qui concerne la Sécurité

(106) « Les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des Finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances. » (Art. 4, al. 3 de l'Ordon. organ.). Notons qu'il n'est pas dans notre intention d'étudier en détail le régime juridique de la parafiscalité ; nous nous penchons essentiellement sur la légalité budgétaire en la matière.

(107) Cf. Marcel Martin : « La parafiscalité, son domaine, son contrôle », *in* Et. et Doc. du C.E., 1960.III, p. 298 ; et H. Lesguillons : « Le contrôle parlementaire... », *op. cit.*, 1964, p. 203.

(108) Décision relative à la taxe radiophonique que le Conseil Constitutionnel a considéré comme une taxe parafiscale de la nature de celles visées à l'art. 4 de l'Ordon. organ. Dans cette décision, le Conseil a déclaré non conforme à la Constitution l'art. 17 de la loi de finances rectificative pour 1960 qui disposait : « Lorsque les taux des redevances pour droit d'usage de postes de radiodiffusion et télévision sont modifiés postérieurement à l'autorisation de perception accordée par le Parlement pour l'année en cours, les redevances établies sur la base de nouveaux taux ne peuvent être mis en recouvrement qu'après autorisation, conformément aux dispositions de l'art. 14 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 dans la prochaine loi de finances. » *J.O.* du 13 août 1960, p. 7599.

(109) Ainsi, d'après une étude du Ministère des Finances (S.E.F., 1962, n° 160, p. 361) le produit de la parafiscalité soumise au régime général ne représente que 6 % de l'ensemble de la parafiscalité *lato sensu* et 2,49 % de la charge fiscale. Cf. Trotabas : « Finances Publiques », 1964, *op. cit.*, pp. 503-504.

sociale, les principes fondamentaux, que l'article 34 de la Constitution soumet à la compétence législative, comprennent, d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel (110), la détermination des catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser ainsi que le partage de cette obligation entre employeurs et salariés. Mais relève du pouvoir réglementaire la fixation du taux de la part qui incombe à chacune de ces catégories dans le paiement de la cotisation.

C. — Critique.

La multiplicité des fonctions de l'Etat à l'époque récente le déterminait à confier à des organismes de types divers des tâches qu'il entendait assumer et à les doter de certaines prérogatives de la puissance publique, telles notamment le droit d'exiger des prélèvements particuliers. Malgré la difficulté de définir la parafiscalité avec précision, on admet généralement qu'elle participe de la nature de l'impôt par son caractère obligatoire (111). La parafiscalité devait, par conséquent, être placée comme le faisait l'avant-projet gouvernemental et le texte du Comité consultatif constitutionnel, parmi les « impositions de toute nature » relevant du pouvoir législatif en vertu de l'article 34 de la Constitution. Aussi peut-on discuter la constitutionnalité de l'article 4 de l'Ordonnance du 2 janvier 1959 qui place l'établissement des taxes parafiscales dans la compétence réglementaire et critiquer la décision précitée du Conseil constitutionnel qui rejette leur assimilation à l'impôt (112). La règle constitutionnelle exige « que la recette soit décidée — et son régime fixé — par une loi toutes les fois qu'elle comporte prélèvement autoritaire opéré par l'Etat et donc portant atteinte à la liberté et à la propriété » (113). Parallèlement, dans la décentralisation territoriale, les ressources locales sont soumises au contrôle des élus, ce qui doit s'appliquer à la décentralisation technique.

(110) Cf., à titre d'exemple, la décision du Conseil du 20 décembre 1960. Ces taxes ne figurent pas dans l'état annexé au projet de loi de finances qui fait apparaître la liste des taxes parafiscales autorisées.

(111) V. notamment Jean-Guy Mérigot : « Eléments d'une théorie de la parafiscalité », *in* Rev. Sc. Légis. Fin., 1949, p. 141. Laferrière et Waline : « Traité Elémentaire... », *op. cit.*, 1952, p. 247 ; Charlier : « Cours d'institutions financières », *op. cit.*, 1959-1960, pp. 163 et suiv. ; R. Ducos-Ader : « La notion juridique de parafiscalité », *in* Rev. Sc. Fin., 1956, p. 667 ; Trotabas : « La taxe radiophonique : Taxe, Redevance ou Parafiscalité ? », *in* Rev. Sc. Fin., 1961, p. 17 et « Finances Publiques », Dalloz, *op. cit.*, 1964, p. 500 ; Duverger : « Institutions Financières », *op. cit.*, 1960, p. 88 ; Avis du Conseil d'Etat du 11 mai 1954.

(112) Duverger, *op. cit.*, p. 93 ; Trotabas : « La taxe radiophonique », *op. cit.*, pp. 16-17.

(113) Charlier, Cours précité, p. 76.

Par ailleurs, l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel, permettant au Gouvernement de modifier le taux de la taxe, sans sanction législative, en cours d'année, réduit singulièrement la portée de l'autorisation annuelle de ces taxes. « Que reste-t-il, en effet, de l'autorisation législative si, au lendemain du jour où elle est donnée, le Gouvernement est libre d'établir ces taxes à des taux différents de ceux qui ont été autorisés ? » (114).

Les deux arguments avancés par le Conseil en faveur de sa décision peuvent être réfutés sans difficulté. Premièrement, le principe de l'annualité évoqué par le Conseil a pour but d'assurer l'efficacité de l'autorisation budgétaire et non de réduire les droits du Parlement. D'autre part, ce principe signifie que l'autorisation budgétaire demeure valable pour l'année tant que les prévisions initiales ne sont pas modifiées, les modifications nécessitant, le cas échéant, une loi rectificative conformément à l'article 2 de l'Ordonnance du 2 janvier 1959. Deuxièmement, le Conseil prétend que le recours à une nouvelle autorisation en cours d'exercice porterait atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient des dispositions précitées relatives à l'établissement desdites taxes. Cette justification n'est pas valable, car les ressources fiscales relevant de la compétence réglementaire sont soumises, nous l'avons déjà dit, à l'autorisation parlementaire. La sanction législative est déjà exigée pour le décret initial instituant la taxe et nous voyons mal comment l'exigence de cette sanction pour les modifications ultérieures de ce décret porterait juridiquement atteinte aux prérogatives du Gouvernement.

Bref, l'interprétation du Conseil constitutionnel, quoique critiquable, assure au taux de la taxe parafiscale une souplesse certaine, le Parlement ne pouvant se prononcer sur les modifications de taux nécessaires avec toute la rapidité désirable. Il n'en reste pas moins que le régime actuel des taxes parafiscales revient, tout au moins partiellement, sur l'effort entrepris depuis 1948 pour mettre en ordre le secteur parafiscal et pour le soumettre au contrôle législatif (115).

(114) Trotabas : « La taxe radiophonique... », *op. cit.*, p. 23.

(115) Les prélèvements parafiscaux étaient créés, tantôt par le pouvoir réglementaire, tantôt par le pouvoir législatif. Même s'ils étaient créés par une loi, cette loi laissait parfois au Gouvernement le soin d'en fixer le taux. Ces taxes restant hors budget, qu'elles fussent instituées par voie législative ou réglementaire, il n'était pas besoin d'une autorisation annuelle du Parlement pour permettre leur recouvrement. Le décret de réforme fiscale du 9 décembre 1948 exigeait une loi pour autoriser l'institution de toute taxe parafiscale et pour en régler les modalités d'assiette et de recouvrement, mais l'homologation par décret suffisait pour les taxes préexistantes (art. 261). Les lois du 8 mars 1949 et du 16 juillet 1949 intégrèrent à la fiscalité proprement dite certaines taxes parafiscales en les insérant dans le budget général ou par la création d'un budget annexe tel que celui des prestations familiales agricoles.

La loi du 25 juillet 1953 fixait le régime de la parafiscalité. Le texte exclut de cette réglementation les charges sociales et professionnelles qui sont égale-

§ 2. — Le degré de précision de l'autorisation de dépenses : la spécialité budgétaire.

Les ressources et les charges de l'Etat sont autorisées par le Parlement. Mais la valeur de cette autorisation dépend du degré de sa précision. En effet, le contrôle parlementaire sur les dépenses publiques exige un vote détaillé assignant aux ministres les cadres de leur action. Mais une spécialisation trop poussée limite la liberté d'action nécessaire au Gouvernement et, par là, sa responsabilité. Ainsi, le problème est lié à une question générale : celle du partage des compétences entre le Gouvernement et le Parlement. C'est pourquoi l'histoire de la législation budgétaire en France, suivant l'histoire constitutionnelle du pays, consacrait une spécialisation plus ou moins grande selon que le système politique faisait une large place à l'exécutif, ou laissait un rôle prépondérant aux assemblées.

Depuis la Restauration jusqu'aux dernières années de la III[e] République (116), l'évolution en la matière manifestait généralement une tendance à faire descendre la spécialité plus bas dans les détails, exception faite des périodes de mesures exceptionnelles de crise (117). Entre 1936 et 1939, période caractérisée par les pleins pouvoirs, le budget était voté par département ministériel, chaque année, une loi spéciale prévoyant le vote du budget par ministère par dérogation à l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871.

La IV[e] République restaura l'examen et le vote des crédits budgétaires par chapitre, l'ensemble des institutions étant animées, d'après la Constitution de 1946, par la souveraineté parlementaire. Les Cham-

ment exclues par le décret du 24 août 1961, ainsi que certaines charges économiques. Quant aux taxes parafiscales au sens de la loi de 1953, l'art. 3 posait le principe de l'intervention d'une loi pour la création d'une telle taxe. Mais il appartenait aux arrêtés interministériels de déterminer « les modalités » d'assiette et de recouvrement, ainsi que le taux de ces taxes (art. 4). La liste de ces taxes devait faire, chaque année, l'objet d'un état annexé à la loi de finances (art. 15).

(116) Vote en bloc sous les régimes de pouvoir absolu : le Consulat et le I[er] Empire. Sous la Restauration, une spécialisation progressivement poussée des crédits : vote par ministère à partir de 1817 et par section de ministère à partir de 1827. Sous le Gouvernement de Juillet, vote par chapitre (loi du 29 juillet 1831). Avec le II[e] Empire, un retour au vote par ministère en 1852. Si les senatus-consultes en 1861 et 1869 accordent la spécialité par section de ministère et par chapitre respectivement, ces nouvelles subdivisions comportent le droit de virement des ministres. Sous la III[e] République, la loi du 16 septembre 1871 rétablit, dans son art. 30, la spécialité par chapitre et interdit les virements de crédits. C'est le système qui restait en vigueur depuis lors sauf dérogation spéciale par des mesures exceptionnelles. Par ailleurs, le nombre de crédits ne cessa pas de croître : 338 en 1872, 400 en 1877 et 2000 en 1930.

(117) De 1914 à 1918, les crédits étaient votés en bloc pour trois ou six mois, et le budget de 1934 fit l'objet d'un vote unique (à titre exceptionnel et par dérogation au 1[er] al. de l'art. 30 de la loi du 16 septembre 1871).

bres insistaient sur leur droit de voter le budget chapitre par chapitre. Cet examen détaillé ne pouvant être effectué qu'avec plus ou moins de retard en raison du nombre excessif de chapitres, on faisait recours à des expédients pour régir le provisoire, tout en laissant croire la plupart du temps à l'existence d'un budget intéressant la totalité des crédits dès l'ouverture de l'exercice. Divers systèmes furent essayés : vote par département ministériel avec révision ultérieure par chapitre (budget de 1946) ; douzièmes provisoires en attendant le vote par chapitre (1947) ; reconduction temporaire valable jusqu'à la promulgation de la loi portant aménagement de crédits par chapitre (1948) ; vote par grandes masses (maxima) suivi par les lois de développement votées par chapitre (1949 et 1950). Ces procédures exceptionnelles ne valaient que des douzièmes provisoires (118) et, pour rendre effectif le contrôle parlementaire dans la ventilation ultérieure des crédits, le blocage de ceux-ci était souvent décidé pour une bonne partie, ce qui empêchait les ministres d'en engager la totalité avant que les lois de correction ne fussent votées. Il n'en reste pas moins vrai que la portée du contrôle parlementaire par chapitre s'est considérablement réduite avec la durée prolongée du régime d'attente (119) et par suite du déblocage progressif des crédits.

Pour accélérer le vote du budget par chapitre, on procéda, à partir de l'exercice 1952, au regroupement des chapitres et, partant, à la réduction de leur nombre qui passa de plus de 3.000 en 1951 à 2.000 en 1952, à 1.270 en 1953 et à environ 1.200 en 1955. Mais le nombre de chapitres restait excessif si l'on songe qu'en Grande-Bretagne il y a moins de 200 votes pour l'ensemble du budget. En effet, l'examen minutieux des crédits par chapitre garantissait l'efficacité du contrôle parlementaire dans l'époque libérale où les budgets étaient de volume restreint et les chapitres peu nombreux. En revanche, avec l'extension des fonctions de l'Etat et la multiplication des chapitres, le vote détaillé du budget gêne l'action de l'Administration et complique la tâche des Assemblées. D'une part, les prévisions ne peuvent être qu'approximatives et le Gouvernement a besoin d'une certaine souplesse dans l'exécution du budget, surtout en période d'instabilité économique. D'autre part, l'examen du budget devient, dans ces conditions, une tâche écrasante pour les Assemblées, absorbant le plus clair de leurs sessions et le contrôle parlementaire en sort, en définitive, paralysé. C'est pourquoi le décret du 19 juin 1956 et l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 ont consacré le vote du budget par grandes masses,

(118) Cf. Figère : « La pratique actuelle... », Thèse précitée, pp. 276-77.

(119) De façon générale, les services ne connaissaient les crédits exacts alloués que dans la seconde moitié de l'exercice considéré et le déblocage atteignit parfois 90 % des crédits de telle sorte que le sort du budget fut déjà déterminé.

laissant au pouvoir réglementaire la ventilation ultérieure de ces autorisations générales.

Le décret de 1956 prescrivait le vote des dépenses par titre et par ministère et par catégories de comptes spéciaux (art. 50). Dans l'Ordonnance organique de 1959, la spécialité législative est moins détaillée. L'Ordonnance distingue les services votés des autorisations nouvelles. Si ces dernières sont votées par titre et par ministère, les crédits applicables aux services votés font l'objet d'un vote global et unique (art. 31). Il n'en reste pas moins que le Parlement conserve, lors de la discussion budgétaire, le droit d'amender en détail les propositions qui lui sont soumises, comme nous le verrons en abordant l'article 43 de l'Ordonnance.

§ 3. — Discussion et vote de la loi de finances.

Les lois de Finances étant des lois formelles, la procédure législative ordinaire leur est, en principe, applicable. Nous nous en tenons ici aux particularités de la procédure parlementaire en matière budgétaire, en particulier aux délais impartis aux Assemblées pour la discussion et le vote des lois de Finances.

A. — Les délais particuliers.

Dans le passé, le budget offrait l'occasion de discussions interminables, lesquelles duraient parfois plusieurs mois après l'ouverture de l'exercice. Cet état de choses avait bien des raisons d'être : l'accroissement des dépenses et leur spécialisation de plus en plus accentuée, la multiplicité des amendements d'origine parlementaire, les interpellations, motions et résolutions, les adjonctions budgétaires, la tendance des Commissions des Finances à se substituer au Gouvernement ainsi que l'indiscipline et l'obstruction des parlementaires.

On s'est attaqué à la plupart de ces raisons de la lenteur des débats budgétaires de sorte qu'il était permis de s'en remettre aux Chambres pour l'adoption du budget en temps utile. Cependant, depuis le décret du 19 juin 1956, la discussion des lois de Finances est enserrée dans des délais rigides pour que le vote intervienne avant le 1er janvier.

Les délais impartis aux Chambres pour le vote des lois de Finances sont actuellement régis par l'article 47, alinéa 2, de la Constitution et par l'article 39 de l'Ordonnance organique.

L'Assemblée nationale dispose de quarante jours après le dépôt du projet pour se prononcer en première lecture. Passé ce délai, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté,

modifié, le cas échéant, par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de quinze jours après avoir été saisi. Si dans ce délai de 15 jours, les deux Chambres ne se sont pas mises d'accord sur un texte identique, le Sénat est dessaisi et le projet est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de 70 jours après le dépôt du projet, ou si le projet de loi de Finances de l'année n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le pouvoir réglementaire se substitue au pouvoir législatif.

Les délais précités sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

B. — Les délais et l'équilibre bicaméral.

Il résulte de ce système de délais que l'équilibre bicaméral est différent de celui qui prévaut en matière législative. La procédure législative ordinaire ne fixe pas aux Assemblées de limite de temps pour leur permettre de se prononcer (120).

En outre, le système est plus avantageux pour le Sénat que le système d'antan qui ne lui laissait que trop peu de temps pour statuer si les débats de la Chambre Basse traînaient en longueur. En effet, si l'une des Chambres ne respecte pas le délai qui lui est assigné pour statuer en première lecture, elle est dessaisie au profit de l'autre Chambre. C'est ainsi que l'Assemblée nationale peut perdre sa priorité, le Sénat pouvant voter avant que l'Assemblée ne se prononce. C'est une arme efficace pour obliger l'Assemblée nationale à se prononcer dans le délai qui lui est imparti. C'est pourquoi, à l'intérieur du délai de 70 jours, tous les délais sont impératifs (121). Ce caractère impératif a pour but d'empêcher l'empiètement de chacune des Assemblées sur le temps imparti à l'autre.

Mais si la procédure budgétaire enserre l'intervention du Parlement dans des délais relativement courts, les pouvoirs de l'une et de

(120) La Constitution de 1946 (art. 20) ne laissait au Conseil de la République, en matière financière encore plus qu'en matière législative ordinaire, que des délais plus réduits que ceux qui étaient impartis à l'Assemblée Nationale.

Dans le système du décret du 19 juin 1956, le Parlement disposait d'une période de deux mois pour voter la loi de finances. Le projet de loi de finances devait être déposé au plus tard le 1er novembre et voté avant le 1er janvier, date de l'ouverture de l'année budgétaire. Le projet devait être transmis, pour première lecture, au Conseil de la République au plus tard le 10 décembre (art. 55 et 56).

(121) Cf. L'intervention du Premier ministre, *J.O.*, Fév. A.N., 1959, p. 2724.

l'autre Chambre sont essentiellement les mêmes en matière de lois de Finances qu'en matière de législation ordinaire (122). La Constitution (art. 45) établit un système d'égalité constitutionnelle entre les deux Chambres (123). Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. En cas de désaccord entre les deux Assemblées, le Gouvernement a la faculté, après deux lectures par chaque Assemblée, ou après une seule s'il déclare l'urgence, de provoquer la réunion d'une Commission mixte paritaire. C'est le Gouvernement qui peut soumettre le texte élaboré par la Commission mixte, pour approbation, aux deux Assemblées; en outre, en cas de désaccord persistant, il peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. L'égalité sera donc parfaite jusqu'au moment où le Gouvernement jugera bon de la faire cesser en usant de l'article 45, dernier alinéa. En effet, écoulés les délais impartis aux Chambres pour une première lecture, la procédure budgétaire rejoint la procédure législative ordinaire (124).

C. — La brièveté des délais.

Ces délais sont jugés généralement insuffisants pour permettre au Parlement un examen sérieux et approfondi du budget. Les Chambres, pour finir dans les délais qui leur sont assignés, se livrent à une sorte de « marathon » budgétaire épuisant, et les parlementaires n'ont pas manqué de déplorer cette course contre la montre (125).

(122) On peut en dire autant de la Constitution de 1946 (art. 20), même après la révision du 7 décembre 1954 qui accrût l'influence du Conseil de la République en rétablissant les navettes. Mais le dernier mot appartenait toujours à l'Assemblée Nationale.

(123) J. Roche : « Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 », article précité, *in* Rev. Dr. Pub. 1959, pp. 1182 et suiv.

(124) Le Gouvernement soumet une nouvelle fois le projet à l'Assemblée Nationale pour le faire voter en première lecture par celle-ci et puis par le Sénat avant de pouvoir recourir à une Commission mixte paritaire. Cf. J. Roche, *ibid.*, p. 1189.

(125) Voyez, à titre d'exemple, l'intervention de M. Jean-Paul Palewski, Président de la Commission des Finances, qui note que « la Commission des Finances ne peut étudier à fond tous les budgets en moins de trois semaines. Les ministres répondent tardivement aux questions des rapporteurs. Les documents du ministre des Finances ne sont pas toujours assez explicites.

Quant aux séances publiques, ajoute-t-il, elles se succèdent à une cadence infernale. Le délai constitutionnel ne tient pas compte des cérémonies de novembre auxquelles les parlementaires doivent cependant assister. Je souhaite pour ma part que chaque Assemblée bénéficie d'un délai supplémentaire de cinq jours ». *Le Monde*, du 12 novembre 1963, p. 2, *J.O.*, Déb. A.N., 3e séance du 9 novembre 1963, p. 7114. Un député, M. de Tinguy signale « qu'au bout de quinze jours, chaque parlementaire dispose de 146 documents de 65 centimètres d'épaisseur et représentent 26 kilogrammes de matière à travailler », *ibid.*, p. 7115 ; François Leenhardt : « ... j'ai gardé certaine convocation où nous était annoncé l'examen

Les Commissions des Finances n'ont pas le temps d'étudier à fond tous les budgets. Le travail des Commissions s'effectue, d'ailleurs, dans des conditions défavorables, les membres des Commissions étant tenus, aux termes du règlement d'assister aux séances de l'Assemblée ainsi qu'aux réunions des Commissions. Fréquemment l'Assemblée et les Commissions se réunissent en même temps.

En séance publique, le défilé des orateurs inscrits commence. En raison de leur affluence, la plupart des orateurs doivent se contenter de deux minutes. A plusieurs reprises, ils se voient rappelés à l'ordre et priés de respecter leur temps de parole. Il arrive qu'un rapporteur spécial soit obligé de conclure bien avant d'avoir terminé son texte. Les débats, entrepris le matin, se poursuivent toute l'après-midi, pour ne prendre fin quelquefois qu'à cinq heures du matin (126). Les votes se succèdent en série et plusieurs budgets d'importance sont votés en peu de temps. Dans ces conditions, le rythme de travail imposé aux Assemblées aboutit à vider le contrôle parlementaire de son sens.

Les délais sont considérés d'autant plus courts qu'ils sont rigoureusement appliqués. Le Gouvernement estime que les délais de 70 et de 40 jours partent du jour du dépôt du projet de loi de Finances, même en un seul exemplaire et même avant le dépôt du rapport et des annexes explicatives. Il tire argument du texte de l'article 47 de la Constitution qui ne fait état que du « dépôt du projet ». Dans l'esprit de certains parlementaires, les délais ne peuvent courir, au contraire, qu'à compter du jour de la distribution de la loi de Finances et de la totalité des annexes qui sont prévues par l'Ordonnance organique. Ils s'appuient sur le texte de l'article 38 de l'Ordonnance organique qui dispose que « le projet de loi de Finances *y compris le rapport et les annexes explicatives* prévues à l'article 38 est *déposé et distribué* au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget... » (127). En vérité, si on se trouve devant des difficultés d'interprétation qui tiennent à des rédac-

de dix budgets dans la même journée, ce qui privait la Commission de toutes les auditions de ministres qui sont une des formes les plus efficaces du contrôle parlementaire. Je rappelle également, ajoute-t-il que... le président de séance, en annonçant le budget de l'industrie et du commerce, qui traite de toutes les activités de base... a été obligé de demander aux rapporteurs s'ils étaient d'accord pour limiter la durée de leur intervention à cinq minutes. Voilà dans quelle bousculade on nous a fait travailler. » *J.O.*, Déb. A.N., 1959, p. 3061.

(126) « Quand l'Assemblée discute quinze heures durant et jusqu'à cinq heures du matin du budget de l'agriculture, comme ce fut le cas le 4 novembre, puis s'empare à 9 h 30 des crédits du travail, alors qu'elle travaille pratiquement à cette cadence depuis trois semaines, il est physiquement impossible au même député d'être présent à chaque séance... ». P. VIANSSON-PONTE : « Les banquettes vides », *in Le Monde* du 27 novembre 1963, p. 7.

(127) En revanche l'article 39 de l'ordonnance reprend les termes de la Constitution et fait courir le délai à partir du dépôt du projet.

tions différentes selon les différents textes et, même à l'intérieur d'un texte, selon les différents articles, il n'en reste pas moins que la Constitution fixe un délai pratique et non théorique; c'est le moment où les documents sont distribués qui fixe celui à partir duquel le Parlement peut utilement étudier le projet (128).

Dans la discussion du budget de 1960, qui a soulevé cette controverse, le Gouvernement adopta un compromis prenant comme point de départ du délai de 40 jours, non la date du 9 octobre à laquelle les premiers fascicules furent déposés en un seul exemplaire, ni celle du 13, date du dépôt de la loi de Finances proprement dite, ni celle du 20, date à laquelle l'ensemble des documents budgétaires était effectivement déposé en nombre suffisant. Le Gouvernement a fait courir le délai à compter du 15 octobre, date à laquelle la plupart des fascicules budgétaires (plus de 70 sur 80) étaient distribués.

Le Gouvernement n'admet pas que l'on décompte du délai le « dies a quo » et le « dies ad quem ». Mais les délais sont suspendus, aux termes de l'article 47, alinéa 5 de la Constitution, lorsque le Parlement n'est pas en session (129). En outre, le Gouvernement a admis que la mise en jeu de sa responsabilité, conformément aux dispositions de l'article 49 de la Constitution, a pour effet de suspendre le cours des délais de l'article 47, par analogie à l'effet qu'elle a de retarder, de droit, la clôture des sessions, prévu à l'article 51 (130).

Malgré les protestations solennelles qui ont été élevées à plusieurs reprises, d'aucuns estiment que les délais prévus par la Constitution sont suffisants (131). Le dépôt du projet bien avant la date à laquelle le budget doit être promulgué, irait au détriment de l'exactitude des évaluations qui seraient infirmées par l'effet de la conjoncture. En outre, il s'agit, dans les débats budgétaires, plutôt de la discussion

(128) Voir sur cette controverse, *J.O.*, Déb. A.N., 1959, pp. 1850, 2724-25, 2811 et 3061.

(129) Il n'en est pas de même en cas de dissolution où le Gouvernement est obligé de recommencer toute la procédure, car le dépôt du projet effectué sous la précédente législature ne vaut pas pour la suivante. C'est ce qui s'est passé pour la loi de finances de 1963. Cf. TEITGEN : « Cours de Finances Publiques », 1962-1963, pp. 190-191.

(130) Voir la réponse de M. le Premier ministre à une lettre du Président de séance de l'Assemblée Nationale qui écrit : « En décider autrement serait admettre que le Gouvernement pourrait, à l'approche de l'expiration du délai de quarante et soixante-dix jours, soit priver l'Assemblée Nationale d'une partie de ces délais de discussion, par la seule annonce de la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, soit l'empêcher de se prononcer sur une motion de censure que cette mise en jeu aurait provoquée. Une telle situation serait inadmissible à tous égards, non seulement pour le respect des droits de l'Assemblée, mais aussi pour les relations de bonne coopération avec le Gouvernement qui relèvent de l'esprit de la Constitution elle-même. » *J.O.*, Déb. A.N., 1959, p. 2967.

(131) Yves GUÉNA : « Défense de la procédure budgétaire », *in Le Monde*, du 10 décembre 1963, p. 20.

des grandes options économiques de l'Etat que de l'examen minutieux des crédits demandés.

Dans notre esprit, il est souhaitable d'allonger les délais, au moins pour couvrir la durée de la session d'octobre qui a été portée, par la révision constitutionnelle du 30 décembre 1963, à quatre-vingt jours. Cet élargissement des délais est d'autant plus souhaitable que le débat budgétaire est un cadre privilégié pour la discussion de la politique du Gouvernement (132).

Par ailleurs, il convient de compléter la réforme proposée par l'amélioration des méthodes et des conditions du travail parlementaire. C'est ainsi que les Assemblées auront intérêt à faire respecter l'interdiction des adjonctions budgétaires. D'autre part, le Gouvernement peut déposer le projet plus tôt pour permettre à la Commission des Finances de commencer ses travaux avant le début de la session (133). Finalement l'opposition n'a que trop peu de temps pour s'exprimer car la plupart des rapporteurs appartiennent à la majorité et que le temps de parole imparti à chaque groupe, à l'occasion de chaque budget, est fonction de l'importance de sa représentation. Il convient ainsi d'allonger le temps de parole des groupes de l'opposition en limitant l'intervention du Gouvernement au temps imparti à la majorité.

Sous-Section 2

LA COMPETENCE DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement participe aux décisions budgétaires selon des modalités particulières, différentes de celles qui caractérisent son intervention dans les autres matières. Il convient donc, pour mettre en relief les particularités du droit budgétaire à ce sujet, d'exposer tout d'abord les modalités du pouvoir réglementaire général.

(132) Il arrive que la conférence des présidents ne retienne pas de questions orales avec débat, estimant que les problèmes évoqués seront largement traités lors de la discussion des budgets des divers ministères intéressés. Cf. à titre d'exemple, *Le Monde*, du 5 octobre 1965, p. 8.

(133) Dans la discussion du budget de 1964, le Gouvernement n'ayant pas pu déposer les fascicules avant le 1er octobre, le Premier ministre promit de faire mieux l'année suivante et, sans qu'il fût besoin de recourir à une révision constitutionnelle, de donner au Parlement quelques jours de plus pour le débat budgétaire. Cf. *J.O.*, Déb. A.N., 1963, 3e séance du 9 novembre, p. 7119. Le projet de loi de finances de 1965 fut présenté à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale le 17 septembre 1964 et celui de 1966 le fut le 22 septembre 1965.

§ 1. — Le régime général du pouvoir réglementaire.

La Constitution du 4 octobre 1958 a consacré un nouveau système de partage des compétences entre la loi et le règlement. Nous allons étudier le système actuel après avoir traité du système antérieur.

A. — Avant la Constitution de 1958.

Le Gouvernement pouvait édicter différentes catégories de règlements :

1° *Les règlements d'application des lois.*

C'est le type traditionnel de règlements. Ils interviennent dans le but de fixer les détails d'application d'une loi, à l'effet d'en assurer l'exécution. Ce pouvoir réglementaire découlait des textes constitutionnels qui chargeaient le Président de la République ou le Président du Conseil d'assurer l'exécution des lois (134). Aussi, ce pouvoir s'exerçait-il même en l'absence de toute invitation législative.

2° *Les règlements autonomes.*

Il s'agissait d'un pouvoir réglementaire qui pouvait s'exercer de façon spontanée et qui trouvait son fondement dans la coutume. Cette coutume admit deux types de règlements autonomes ou spontanés :

— *Le règlement de police* qui concerne la tranquillité, la sûreté et la salubrité publiques, sur l'ensemble du territoire national. Le Conseil d'Etat a admis cette compétence réglementaire (135).

— *Les règlements organiques des services publics*, c'est-à-dire qui tendent à en réglementer l'organisation et le fonctionnement (C.E., 4 mai 1906, Babin, S. 1908.3.110, concl. Romieu) (136).

Selon certains auteurs, les règlements de police et d'organisation des services peuvent être rattachés à la compétence d'exécution des lois. Par ailleurs, ce pouvoir réglementaire autonome et principal échappe à l'exécutif dans le cas et dans la mesure où le législatif se l'est approprié en légiférant sur la matière.

(134) Art. 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 et art. 47 de la Constitution de 1946.

(135) C.E., 8 août 1919, Labonne, Rec., p. 737.

(136) Et C.E., 7 février 1936, Jamart (S. 1937.2.133, note Rivero).

3° *Les règlements pris sur habilitation législative spéciale.*

Il s'agit ici de réglementer une matière non encore légiférée, de modifier les lois en vigueur ou de les compléter. Toutes ces mesures exigent une habilitation législative spéciale. L'habilitation parlementaire s'exerçait selon diverses techniques : lois de « pleins pouvoirs » de la IIIe République, pouvoirs spéciaux limités dans le temps, énumération de matières dites « réglementaires par nature » (loi du 17 août 1948), lois-cadres, etc.

Ce système de la compétence réglementaire repose sur la primauté de la loi, dans la conception classique. La loi, expression de la volonté générale, est l'acte initial et inconditionné. En plus du domaine qui lui est réservé, la loi peut statuer sur toute matière. Le règlement était, par là, un acte subordonné qui ne pouvait en principe intervenir qu'en exécution des lois. « Quand des circonstances anormales conduisaient à déroger à ce principe et à donner compétence au Gouvernement en matière législative, l'exception était consentie par le législateur lui-même, aux conditions qu'il fixait » (137). Ainsi, le règlement ne se conçoit, en principe, qu'à la suite de la loi et prend appui dans la loi (138).

B. — Le pouvoir réglementaire dans la Constitution de 1958.

La philosophie politique du nouveau régime se traduit notamment dans la nouvelle formule des rapports de la loi et du règlement (139). L'innovation de la Constitution de 1958 réside en ce qu'elle a institué un domaine réservé au pouvoir réglementaire dans lequel le législateur ne doit plus intervenir. L'innovation est d'autant plus grande

(137) Durand, J.C.P., 1959, Doctrine, n° 1470.

(138) Soit une loi dont le règlement vient développer les prescriptions pour en assurer l'exécution, soit une loi d'habilitation. Carré de Malberg prend « l'exécution des lois » dans un sens assez large pour comprendre les deux cas. Cf. Carré de Malberg : « Contribution à la théorie générale de l'Etat », *op. cit.*, t. I, pp. 580 et suiv. Il s'ensuit que Carré de Malberg conteste à l'exécutif le droit d'édicter des règlements autonomes. Mais l'existence de règlements autonomes n'empêchait pas de concevoir l'Administration comme « l'exécution des lois ». En effet, « le pouvoir exécutif se trouvait à l'intérieur d'un cadre législatif « virtuel » puisque, à tout moment et nonobstant tous règlements existants, le législateur pouvait s'emparer d'une matière et la traiter. Au surplus, le Conseil d'Etat, par la théorie des principes généraux du droit..., soumettait à une « législation non écrite », toute activité administrative », M. le Doyen Vedel : « Droit administratif », Thémis, 3e édit., p. 36. Voir notamment : « Les bases constitutionnelles du Droit administratif », *in* Et. et Doc., C.E., 1954, n° 8, pp. 36 et suiv.

(139) « La répartition du pouvoir d'édicter des règles obligatoires entre les divers organes de l'Etat et les rapports de hiérarchie entre ces diverses règles ne sont... pas seulement les éléments d'une sorte de logique juridique : ils caractérisent un régime. » De Soto : « La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *in* Rev. Dr. Publ., 1959, p. 241.

que, la Constitution n'énumérant que les matières réservées à la loi (art. 34), le domaine réglementaire constitue la règle (art. 37). En outre, l'article 38 constitutionnalise la pratique des lois d'habilitation. Il n'est pas contesté, enfin, que la catégorie des règlements d'application subsiste pour compléter les lois dans le domaine législatif, au moins en ce qui concerne les lois qui « fixent des règles ».

Bref, le Gouvernement dispose de trois catégories de règlements : les règlements autonomes, les règlements d'application des lois et enfin les ordonnances prises sur habilitation législative dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution. Notons que l'habilitation de l'article 38 interdit au Parlement législateur d'intervenir pendant la durée de la délégation dans le domaine provisoirement attribué au Gouvernement : selon l'article 41, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité pour faire respecter cette délégation.

Le système nouveau a provoqué une révolution dans la tradition constitutionnelle. Certes, il convient de ne pas exagérer l'importance des changements sur le plan juridique, à savoir celui de l'autorité respective de la loi et du règlement (140). Il n'en reste pas moins que, pour le régime politique, un bouleversement considérable est apporté aux rapports du Parlement et du Gouvernement dans le domaine de la répartition des compétences normatives. Le pouvoir exécutif est transformé en pouvoir gouvernemental qui peut agir d'une façon autonome et indépendante, par rapport au législateur.

§ 2. — La participation aux décisions budgétaires.

L'extension de la compétence du Gouvernement se manifeste ici à trois points de vue : la ventilation des crédits pour lesquels l'autorisation parlementaire est désormais donnée à un niveau plus général que par le passé, la modification de l'autorisation en cours d'année et, enfin, le dessaisissement du Parlement, une fois dépassés les délais imposés aux discussions budgétaires, au profit du Gouvernement.

Nous allons étudier successivement ces trois chefs de compétence gouvernementale.

(140) Les règlements autonomes n'échappent pas au contrôle juridictionnel et le Conseil d'Etat les a notamment soumis au respect des principes généraux du droit (C.E., 28 octobre 1960, Martial de la Boulaye, Rec. p. 570 ; Dr. Soc., 1961, p. 141, note P.H. Teitgen). Il ne s'agit donc pas d'un « pouvoir normatif gouvernemental, qui s'exercerait en la forme du règlement, mais qui aurait la même force juridique que la loi », VEDEL : « Droit administratif », 3e édit., 1964, p. 38.

A. — La répartition des crédits votés.

1° *La compétence du Gouvernement.*

La compétence du Gouvernement se voit élargie depuis le décret de 1956 du fait que la compétence législative d'autorisation ne s'exerce plus qu'au niveau de grandes masses. La ventilation des crédits au niveau du chapitre est effectuée par décret.

Dans l'Ordonnance organique de 1959, les droits du Gouvernement se trouvent accrus par rapport au régime du décret de 1956. Tout d'abord, la restriction de la spécialisation des crédits est plus accentuée, comme nous l'avons déjà vu. En second lieu, l'Ordonnance organique ne prévoit aucune intervention parlementaire à ce stade, tandis que le décret de 1956 (141) exigeait l'approbation des décrets de répartition par les Commissions des Finances (142) et l'intervention éventuelle du Parlement (art. 59, 60 et 61). Le Gouvernement devait soumettre ces décrets à l'accord des Commissions des Finances des deux Chambres qui devaient faire connaître leurs avis dans des délais particuliers et selon une procédure de navettes assez compliquée. Après deux lectures par chaque Commission, l'avis favorable, en troisième lecture, de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, suffisait à conférer aux décrets de répartition un caractère définitif. En cas de désaccord persistant entre les Commissions et le Gouvernement, celui-ci devait saisir le Parlement de ce désaccord par un projet de loi spéciale. En revanche, la répartition des masses de crédits arrêtées par la loi de finances, est devenue, dans le régime de l'Ordonnance organique, l'œuvre exclusive du Gouvernement. La

(141) Il y avait eu certains précédents à cet égard : le budget de 1934 devait faire l'objet d'un vote unique portant sur l'ensemble des crédits tels qu'ils figuraient aux états de répartition par service et par chapitre annexé à la loi de finances. En effet, l'état de répartition devait résulter des travaux des Commissions des Finances qui modifièrent la répartition gouvernementale initiale et lièrent ainsi le Gouvernement. C'est pourquoi on a vu dans cette procédure une délégation de pouvoir des Chambres à leurs Commissions des Finances. A l'inverse, depuis le budget de 1936 jusqu'à la guerre, le droit d'amender en détail la répartition des crédits était reconnu aux parlementaires et, dès lors, les Commissions des Finances n'effectuaient qu'un simple travail préparatoire sans pouvoir décider sur le détail. Cf. Figère : « La pratique actuelle... », thèse précitée, p. 252.

(142) Il fut généralement admis que les pouvoirs reconnus aux Commissions des Finances par le décret de 1956, étaient de véritables pouvoirs de décision. Dans ces conditions, on ne voyait dans les décrets de répartition résultant de l'accord entre le Gouvernement et les Commissions « ni décrets ordinaires, ni loi, ni décret-loi, mais des décisions très particulières prises en marge de toute procédure existante et échappant par là à la terminologie usuelle », Figère, *ibid.*, p. 288. Voir également Duverger : « Institutions financières », Thémis, 1956, p. 358 ; L. Lucas : « Les pouvoirs propres des commissions des finances », *in* Rev. Dr. Pub., 1954, pp. 730-31 et G. Morange : « La réforme des institutions budgétaires françaises », *in* Rev. Sc. Fin., 1956, pp. 657-58.

portée de l'autorisation parlementaire se trouve ainsi sensiblement réduite.

Mais il n'en reste pas moins qu'on a pris le soin de rendre au contrôle parlementaire une certaine efficacité. Tout d'abord, le projet de loi de Finances est accompagné de fascicules qui font apparaître la ventilation des crédits par chapitre, ce qui n'était pas réalisé sous le décret de 1956. Le Gouvernement s'estime lié par les documents annexes qui comportent la répartition par chapitre (143). En effet, l'article 43, alinéa 2 de l'Ordonnance dispose que « ces décrets ne peuvent apporter aux chapitres ou comptes, par rapport aux dotations correspondantes de l'année précédente, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement ». Il ne peut donc modifier à sa guise, dans les décrets de répartition, la ventilation des crédits telle qu'elle figure dans les annexes explicatives. D'autre part, l'expression « compte tenu des votes du Parlement » est entendue dans un sens impératif qui lie le Gouvernement. En d'autres termes, toute modification apportée par le Parlement lors des débats budgétaires à la répartition des crédits sera opérée sur le poste budgétaire auquel elle se rapporte (144).

2° *La nature de cette compétence.*

Il convient de remarquer tout d'abord qu'il ne s'agit pas ici d'un pouvoir réglementaire à proprement parler car la compétence gouvernementale dans l'autorisation budgétaire ne consiste pas à édicter des règles de portée générale et impersonnelles. Cependant, on parle communément d'un pouvoir réglementaire en matière budgétaire.

A part cette différence juridique qui tient à la nature purement financière des décisions budgétaires, qu'elles soient législatives ou administratives, nous entendons souligner la conception du rôle du Gouvernement en ce qui concerne l'autorisation de dépenses pour la rapprocher de l'une ou l'autre des modalités d'exercice de son pouvoir réglementaire général.

Selon nous, la loi de Finances de l'année est une sorte de loi-cadre (145) posant des principes d'ensemble dont les mesures de réalisation seront l'œuvre du Gouvernement. Cette formule de partage des compétences entre le Parlement et le Gouvernement peut être assimilée à celle de l'article 34 de la Constitution concernant les matiè-

(143) Cf. les déclarations de M. Giscard d'Estaing, Secrétaire d'Etat aux Finances, lors de la discussion du budget de 1960, *J.O.*, Déb. A.N., 1959, p. 2333.

(144) Cf. l'intervention de M. René Pleven et la réponse du Secrétaire d'Etat aux Finances, *J.O.*, Déb. A.N., 1959, pp. 2329 et suiv.

(145) En sens inverse, Jean-Pierre Lassale : « Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques », *in* Rev. Sc. Fin., 1963, pp. 595 et suiv.

res dans lesquelles la loi ne détermine que les principes fondamentaux. Dans l'un et l'autre cas, le législateur ne peut intervenir que pour déterminer ces principes sans pouvoir légiférer sur le détail.

S'il est admis que le Parlement peut, lors des débats budgétaires, amender en détail les dotations de crédits proposées par le Gouvernement, ces amendements, se référant à des chapitres particuliers, ne portent que sur les chiffres globaux qui font l'objet d'un vote du Parlement (146). C'est le Gouvernement qui tiendra compte de ces amendements dans la répartition des crédits en opérant les modifications sur le poste budgétaire auquel ils se rapportent.

Certes, le Gouvernement, lié par les annexes explicatives, n'est pas libre de répartir à sa guise les crédits budgétaires une fois ceux-ci votés par le Parlement (147). Mais cela s'explique par le fait que le projet de loi de Finances est accompagné par ces propositions gouvernementales de répartition que sont les états de dépenses, en considération desquels le Parlement donne les autorisations globales; le Gouvernement est ainsi lié par ses engagements dont les Assemblées ont déjà connaissance. En d'autres termes, le Gouvernement est lié par ses propositions qu'il a, lors de la préparation, élaborées à sa guise. Tout au plus, les moyens tendant à assurer au Parlement un contrôle sur l'usage des pouvoirs transférés au Gouvernement, font de la loi de Finances un type particulier de lois-cadre sans infirmer pour autant la formule de répartition des compétences : au Parlement de fixer les grandes lignes, le budget-cadre, et au Gouvernement de préciser le détail des autorisations particulières.

B. — La modification de l'autorisation budgétaire.

La prédominance du Gouvernement se traduit encore dans les pouvoirs étendus qui lui sont reconnus dans la manipulation des crédits en cours d'exercice. La modification des crédits peut se révéler nécessaire. En effet, les erreurs dans l'évaluation sont inhérentes à l'acte de prévision. De plus, des situations considérées comme urgentes peuvent exiger de faire face à des dépenses imprévues.

(146) Les règles provisoires du Sénat (art. 46) disposaient : « les amendements relatifs aux états de dépenses ne peuvent porter que sur les crédits budgétaires faisant l'objet d'un vote ». Bien qu'elle ne figure pas dans les règlements actuels des deux Assemblées, cette règle n'en va pas moins de soi. Il en résulte que le Parlement n'a pas la possibilité d'apporter aux états de dépenses des amendements qui ne se traduisent pas par une modification du chiffre global d'une dotation faisant l'objet d'un vote.

(147) Avant le décret de 1956, la règle traditionnelle voulait que les détails (articles et paragraphes), ne faisant pas l'objet d'un vote, ne fussent indiqués qu'à titre de renseignement et qu'il appartînt dès lors au Gouvernement de se mouvoir dans la limite des crédits votés.

Ces rectifications doivent, en principe, être autorisées par le Parlement pour que le principe de l'autorisation préalable soit respecté et les prérogatives parlementaires sauvegardées. Mais il n'est pas possible de solliciter à tout moment l'autorisation du Parlement pour toute correction mineure des évaluations budgétaires. En outre, les changements survenus peuvent obliger le Gouvernement à agir rapidement avant l'intervention du Parlement. C'est pourquoi toute une série de procédures est prévue qui permettent de donner au Gouvernement les moyens d'action nécessaires. En effet, l'Ordonnance organique de 1959, sans innover à ce sujet, a accentué les développements antérieurs du pouvoir réglementaire en ce qui concerne la modification en cours d'année de la loi de Finances.

On peut distinguer dans l'exercice de ce pouvoir réglementaire les mesures tendant à l'aménagement interne des crédits et celles qui peuvent affecter les dotations totales votées par le Parlement.

1° *L'aménagement interne des crédits.*

Ces aménagements de détail, qui ne dépassent pas le cadre du budget, résultent essentiellement de la pratique des crédits globaux et de la possibilité de transferts et de virements.

a) *Les crédits globaux.*

Les crédits globaux peuvent être ouverts pour faire face à des dépenses éventuelles ou accidentelles ou encore pour faire face à des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés (art. 7 de l'Ordon. organ.). On peut ainsi distinguer trois catégories parmi ces « chapitres réservoirs » dans lesquels le Gouvernement peut puiser au courant de l'année :

— *Les crédits globaux pour dépenses non précisées au moment du vote.*

L'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du ministre des Finances (art. 7, al. 3 de l'Ordon. organ.) (148).

(148) Le système des crédits globaux fut institué par le décret du 19 juin 1956 (art. 16, 19 et 20) et repris, avec certains assouplissements, par l'ordonnance organique de 1959. C'est ainsi que pour les prélèvements sur le crédit global pour dépenses accidentielles, l'ordonnance budgétaire émet certaines exigences prévues par le décret de 1956 : 1° Prendre les décrets en Conseil d'Etat ; 2° A part les événements ayant le caractère de calamités et les nécessités urgentes, l'application de ces crédits à des dépenses urgentes, imprévisibles lors du vote du budget devait, d'une part, rester dans la limite d'un montant maximum fixé par la loi de finances et, d'autre part, ne pouvait entraîner ni recrutement de personnel, ni transformation d'emploi, ni création de services, ni modification de rémunération (art. 20 du décret de 1956).

— *Les crédits globaux pour dépenses éventuelles.*

S'il est constaté en cours d'année que les crédits provisionnels sont insuffisants, ils peuvent être complétés, par arrêté du ministre des Finances, par prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles (art. 10, al. 2 de l'Ordon.).

— *Les crédits globaux pour dépenses accidentelles.*

Les crédits limitatifs ne peuvent être modifiés, en principe, que par une loi de Finances. Mais, dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du ministre des Finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues (art. 11-1° de l'Ordon.).

b) *Les transferts et les virements de crédits.*

Les transferts et les virements de crédits peuvent modifier la répartition des dotations entre les chapitres, mais ils ne peuvent pas avoir pour effet de créer de nouveaux chapitres (art. 4, al. 1er de l'Ordon.) (149).

« Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont autorisés par arrêté du ministre des Finances » (art. 14, al. 2 de l'Ordon.). Les transferts répondent ainsi à des considérations de commodité administrative sans porter atteinte, du moins dans leur principe, à la spécialité des crédits.

A l'inverse, les virements conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de Finances, mettant par là en échec la spécialité budgétaire. C'est pourquoi leur procédure est plus solennelle : outre l'exigence d'un décret pris sur le rapport du ministre des Finances, la technique permettant d'effectuer des virements est assortie des restrictions suivantes (art. 14, dernier alinéa) :

— le virement doit intervenir à l'intérieur du même titre du budget du même ministère;

— le virement doit être maintenu dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés;

(149) Depuis 1951, le Gouvernement fut habilité chaque année par la loi de finances de procéder à des virements de crédits à l'intérieur du budget de la défense nationale après avis conforme ou consultation des Commissions des Finances ou même simple notification à ces Commissions selon les cas, et généralement dans la limite du dixième des chapitres intéressés.

Le décret du 19 juin 1956 vint généraliser et rendre permanente la possibilité des virements des crédits que l'ordonnance de 1959 a reprise et développée. L'ordonnance organique a, de plus, institué la procédure de transfert qui ne fut pas prévue dans le décret de 1956.

— aucun virement de crédit ne peut être opéré d'une dotation évaluative ou provisionnelle à une dotation limitative. Cette prohibition est nécessaire car la possibilité de puiser dans les dotations que le Gouvernement peut toujours majorer, compromettrait le caractère limitatif des crédits bénéficiaires de ces virements.

Le décret de 1956 limitait plus strictement la possibilité de virements en ajoutant aux restrictions précitées deux autres qui ne sont pas prévues dans l'Ordonnance :

— les virements, qui étaient opérés par arrêtés du ministre des Finances, devaient être maintenus dans la limite non seulement du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés, mais aussi de plafonds fixés en valeur absolue par la loi de Finances (art. 21, al. 1er). L'absence de cette dernière limite dans la réglementation actuelle rend la liberté du Gouvernement dans la gestion du budget beaucoup plus grande d'autant plus que le nombre de crédits a été considérablement diminué et que leurs dotations, essentiellement pour cette raison, ont enflé;

— aucun virement ne pouvait avoir pour objet d'accroître des effectifs, de transformer des emplois, de créer des services, de modifier des rémunérations ou encore de régulariser un dépassement de crédit (art. 21, al. 2, *in fine*).

La procédure de virement étant étroitement réglementée, l'usage qui en est fait est généralement régulier et les modifications qu'il apporte à la répartition initiale des crédits sont limitées. Cependant, on relève parfois des anomalies caractérisées (150).

Au contraire, les transferts de crédits sont fréquemment pratiqués de façon excessive et même irrégulière. Tout d'abord, le recours abusif à la procédure des transferts aboutit à apporter aux dotations de certains ministères des augmentations considérables qui atteignent parfois 60 % de leur montant primitif (151). La facilité d'utilisation de ce procédé est due essentiellement à l'existence de « chapitres réservoirs », notamment au budget des charges communes et à la section commune du budget des armées. La physionomie des budgets en sort profondément altérée et la portée de l'autorisation parlementaire est considérablement réduite. En second lieu, l'utilisation de la procédure des transferts aboutit parfois à détourner des crédits

(150) La Cour des Comptes a relevé dans son Rapport sur l'année 1962 un virement effectué par simple arrêté ministériel, au-delà du dixième de la dotation initiale et intéressant, pour partie, des titres différents, opération à tous égards irrégulière, *J.O.*, Doc. Adm., 1964, p. 282.

(151) La Cour des Comptes dénonce, dans ses Rapports sur l'exécution des budgets, la pratique abusive des transferts et souligne l'importance des sommes sur lesquelles ils portent. Cf. *J.O.*, Doc. Adm., 1961, p. 514 ; 1963, pp. 11, 78 et 90.

de leur affectation initiale, utilisation irrégulière violant les dispositions de l'Ordonnance budgétaire (152).

Notons, enfin, que la modification de l'affectation primitive des crédits, par voie de transferts irréguliers, aboutit non seulement à la dénaturation de l'autorisation budgétaire, mais aussi au dépassement de cette autorisation, portant ainsi atteinte au caractère limitatif des crédits.

L'ensemble de ces procédés de crédits globaux, transferts et virements, offrent au Gouvernement, tels qu'ils sont pratiqués, de larges possibilités d'action et retirent au contrôle parlementaire une grande partie de son intérêt.

2° *La modification des dotations totales votées par le Parlement.*

Il s'agit ici des décisions de dépenser au-delà ou en dehors des crédits ouverts et non seulement de modifications intra-budgétaires.

a) *Les décrets d'avances.*

Dans une optique traditionnelle centrée sur la défense des prérogatives parlementaires et en particulier de l'antériorité du vote des dépenses, la loi avait restreint au maximum la possibilité d'ouvrir des crédits budgétaires par décret en cours d'année. C'est par une loi du 14 décembre 1879, légèrement modifiée en 1938 et en 1952 (153), que fut étroitement réglementée cette compétence gouvernementale qui ne pouvait s'exercer qu'en période d'intersessions parlementaires. Les décrets portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires (154) devaient être pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat et soumis à la ratification du Parlement dans sa

(152) Voir un exemple frappant relevé par la Cour des Comptes dans son Rapport sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 1959 : sur 31 milliards de crédits ouverts au chapitre « Aide extérieure » (68.00) du budget des Charges communes, plus de 11 milliards ont été transférés à 16 chapitres différents relevant de trois ministères et affectés à des dépenses de fonctionnement au titre VI. *J.O.*, Doc. Adm., 1961, *ibid.*, p. 519. Voir pour d'autres exemples de virements réalisés sous forme de transfert, Cour des Comptes, *J.O.*, Doc. Adm., 1963, p. 90 ; *J.O.*, Déb. Sénat, 1963, p. 1491 ; COTTERET : « Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire », art. précité, p. 387 ; LASSALE : « Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques », art. précité, pp. 599-600 ; LESCUILLONS, *in* « Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire », *op. cit.*, p. 212 et Cour des Comptes, *J.O.*, Doc. Adm., 1964, pp. 282-283.

(153) Par le décret-loi du 24 mai 1938 et la loi du 14 avril 1952.

(154) Les crédits supplémentaires se limitaient à la couverture de l'insuffisance des dotations évaluatives des « services votés » qui figuraient dans un état annexé à la loi de finances. Les crédits extraordinaires concernaient des dépenses imprévues ou urgentes, à condition de ne pas avoir pour objet la création d'un service nouveau.

plus prochaine réunion. En période de session parlementaire, les crédits ne pouvaient être ouverts par décret que pour certaines catégories de dépenses bien déterminées concernant surtout les budgets annexes.

Mais, en dehors de ce système, la technique des décrets d'avances fut inaugurée pendant la première guerre mondiale et elle a survécu à la guerre. La loi du 30 avril 1921 a admis la procédure des décrets d'avances, tout en ayant l'air de l'interdire (155). Cette procédure recevait une application assez large et on note que des crédits ont pu être ouverts parfois par simple lettre du ministre des Finances (156).

Certaines lois permirent au Gouvernement de modifier les dotations budgétaires en collaboration avec les Commissions des Finances, comme nous l'avons déjà vu. Et l'Assemblée nationale devait se prononcer en cas de désaccord entre les Commissions et le Gouvernement (157).

Le système actuel (158) distingue entre les crédits provisionnels et les crédits limitatifs (159) :

1° Si les prélèvements sur le crédit global pour dépenses éventuelles sont insuffisantes pour compléter les crédits provisionnels, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur le rapport du ministre des Finances et dont la ratification est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de Finances.

2° Pour les crédits limitatifs, l'Ordonnance organique (art. 11) offre au pouvoir réglementaire, outre la possibilité de prélèvement sur un crédit global pour dépenses accidentelles, les possibilités suivantes :

— En cas d'urgence, s'il est établi par rapport du ministre des Finances au Premier ministre que l'équilibre financier prévu par la dernière loi de Finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits doit être demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de Finances.

(155) Le 1er alin. de l'art. 43 disposait : « Sont nuls et sans valeur obligatoire tous ordres et instructions prescrivant à des comptables, en dehors des cas prévus par les lois *ou par des décrets* publiés au *Journal Officiel*, de faire des payements au titre d'avances à régulariser par ordonnancement ou mandatement ultérieur sur les crédits du budget général de l'Etat. » Cf. Lafferrière et Waline : « Traité Elémentaire... », *op. cit.*, 1952, p. 147.

(156) Cf. A. Cocatre-Zilgien : « Evolution du droit budgétaire français », *in* R. Intern. des Sc. Adm., 1959, n° 3, p. 280.

(157) Voir lois du 12 décembre 1945 et du 8 février 1946.

(158) Le décret du 19 juin 1956 ne prévoyait pas la possibilité pour le Gouvernement d'ouvrir des crédits au-delà des dotations globales pour dépenses éventuelles ou accidentelles.

(159) Nous étudierons, dans la deuxième partie, les notions de crédits évaluatifs, provisionnels et limitatifs.

— En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, la condition de l'équilibre budgétaire n'est pas prévue. C'est pourquoi les décrets d'avances sont entourés dans ce cas, de conditions plus rigoureuses que dans le cas précédent. Les décrets d'avances sont pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. De plus, sans attendre la prochaine loi de Finances, un projet de loi de Finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la session parlementaire suivante si les Chambres sont en vacances.

— MM. les Doyens Vedel et Trotabas (160) ajoutent l'hypothèse de force majeure qui est affranchie de toute condition, de forme ou de fond. Elle résulte de l'article 35 de l'Ordonnance organique qui dispose que le projet de loi de règlement ratifie, le cas échéant, les ouvertures de crédits par décrets d'avances et « approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure ».

En effet, cette dernière hypothèse n'a pas besoin de prévision dans les textes. La force majeure, qui requiert les conditions d'extériorité, d'imprévisibilité et d'irrésistibilité, a pour effet d'exonérer l'auteur de l'irrégularité budgétaire de sa responsabilité. De même, le recours à la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles, qui dispensent l'Administration de l'observation des règles de compétence, de forme et de fond, est possible en dehors ou au-delà des régimes spéciaux d'extension de compétence prévus et organisés par la loi ou par la Constitution pour les cas de crise.

A s'en tenir aux textes, la mise en œuvre de la procédure de décrets d'avances est assez lourde. Mais on note que les situations qui permettent le déclenchement de cette procédure ne sont pas déterminées avec précision dans les textes; et, qui plus est, le Gouvernement les interprète largement. Fréquemment, les décrets d'avances concernent des dépenses qui auraient pu être prévues dans la loi de Finances de l'année. La sous-évaluation initiale aboutit à tourner l'autorisation parlementaire. Le recours aux décrets d'avances permet au Gouvernement d'éviter une discussion budgétaire qui ne peut retrouver dans la ratification postérieure tout son intérêt. D'autre part, certains crédits ouverts par le Gouvernement pouvaient être insérés dans un projet de loi de finances rectificative, surtout si ce projet était imminent. Dans ces conditions, le recours à la notion d'urgence ou de nécessité impérieuse ne se justifie pas. Mais avec deux collectifs par an (161), le recours à cette notion a diminué.

(160) VEDEL : « Cours d'Institutions Financières », *op. cit.*, pp. 413-14 ; TROTABAS : « Finances Publiques », 1964, *op. cit.*, pp. 112-13.

(161) Le Gouvernement s'est engagé à déposer chaque année deux projets de loi de finances rectificative, l'une à la fin du premier semestre, et l'autre à la fin

Plus généralement, les dépassements des crédits limitatifs sont la conséquence du jeu défectueux des procédures budgétaires, tel que les erreurs commises dans les opérations de reports, les retards apportés à des rétablissements de crédits, l'absence ou l'insuffisance des crédits de répartition destinés à alimenter les chapitres intéressés et les imputations irrégulières en excédent des disponibilités budgétaires (162).

b) *La nature de cette compétence.*

La compétence du Gouvernement dans l'aménagement interne des crédits ne constitue pas une compétence exceptionnelle. Il s'agit pour le Gouvernement d'exercer son pouvoir réglementaire dans le « cadre » de la loi de Finances qui détermine des « principes fondamentaux ». Restent cependant certaines différences dans les conditions de modification des mesures administratives en question et de leur édiction primitive.

Le pouvoir de majorer les dotations totales qui font l'objet de vote du Parlement est, au contraire, un pouvoir exceptionnel. Cette compétence réglementaire porte atteinte tant à la règle du vote préalable qu'au principe de légalité qui veut qu'une loi ne puisse être modifiée que par une autre loi.

Lorsque la loi de Finances prévoyait la révision des crédits budgétaires par décrets pris sur avis conforme de la Commission des Finances, il s'agissait, du point de vue de la répartition des compétences, d'un pouvoir très particulier. Sur le plan de la légalité, les décisions gouvernementales en la matière s'analysaient en décrets-lois (163) qui, pour être soumis à une procédure spéciale, n'en restaient pas moins des actes administratifs susceptibles de recours juridictionnel (164). Sous l'empire de l'Ordonnance organique de 1959, il s'agit d'un pouvoir réglementaire qui s'exerce d'une façon permanente et ne résulte pas d'une habilitation législative spéciale et temporaire. Il y a ainsi un nouveau chef de compétence qui ne rentre dans aucun des trois cas de l'exercice du pouvoir réglementaire général.

En revanche, la possibilité de réduire les crédits, résultant de la signification juridique du vote des dépenses par le Parlement, n'est

de l'année. V. les déclarations du ministre des Finances, *J.O.*, Déb. A.N., 1962, p. 160 et Cotteret, art. précité, p. 406.

(162) Cf. Rapport de la Cour des Comptes au Président de la République, année 1962, *J.O.*, Doc. Adm., 1964, p. 286.

(163) Cf. Morange : « La loi du 8 février 1946 et la procédure des décrets-lois », *in* Rev. Dr. Pub., 1946, pp. 143-145.

(164) Le Conseil d'Etat a décidé que cette procédure spéciale « n'a pas eu pour effet de conférer aux mesures de compression budgétaire réalisées par décrets, le caractère d'actes législatifs » et que, par suite, les décisions attaquées étaient susceptibles du recours pour excès de pouvoir. C.E., 28 février 1958, p. 135.

pas une compétence exorbitante. Le budget de dépenses s'analyse en une autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement de dépenser en telle matière jusqu'à concurrence de telle somme et non pas en une obligation de consommer la totalité des crédits votés. Le Gouvernement peut annuler (165) des crédits qu'il a le droit de ne pas utiliser. Certes, la loi peut annuler les crédits non utilisés, mais c'est un acte de pure forme qui intervient pour ordre.

C. — Substitution de l'autorisation gouvernementale a l'autorisation parlementaire.

Dans les développements précédents, le pouvoir réglementaire se contente de compléter ou de corriger l'autorisation parlementaire. Mais, dans le souci d'éviter le retard dans le vote du budget, qui risquait de paralyser l'action gouvernementale, la Constitution et l'Ordonnance organique ont prévu le transfert de certaines compétences financières au Gouvernement. Nous allons étudier les cas où s'exerce le pouvoir de remplacement et ensuite la nature de ce pouvoir.

1° *Les cas de substitution.*

Le décret du 19 juin 1956 (166) établit un système qui permettait d'assurer la continuité des services publics, sans annuler pour autant les droits du Parlement. Si le vote définitif de la loi de Finances n'intervenait pas à la date du 1er janvier, deux possibilités s'offraient au Gouvernement (art. 62) :

1. — Exiger le vote, selon une procédure accélérée, de projets de loi budgétaire partiels portant sur l'ensemble des dispositions de la loi de Finances qui avaient déjà fait l'objet de votes particuliers. Ces projets partiels concernaient non seulement les services votés, mais encore les autorisations nouvelles.

(165) « Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des Finances après accord du ministre intéressé » (art. 13 de l'ordon. org.).

(166) Sous les régimes précédents, on n'aboutit pas à faire disparaître les retards malgré les divers moyens utilisés pour faire voter le budget avant le 1er janvier : organisation des débats, limitation de l'initiative parlementaire et de la durée de parole, interdiction des adjonctions budgétaires, procédure simplifiée du vote en bloc ou par ministère, arrêt symbolique de la pendule, etc. La pratique des douzièmes provisoires préservait le caractère préalable de l'autorisation. Mais, outre ses méfaits sur la gestion financière et sur le crédit de l'Etat, cette pratique rendait pratiquement nul le contrôle parlementaire. Les autorisations étaient globales et la répartition des crédits était effectuée par décret. La hâte avec laquelle les douzièmes devaient être présentés, examinés et votés souligne particulièrement l'amoindrissement du contrôle parlementaire.

2. — Répartition par décret des crédits applicables aux seuls services votés.

Les textes actuellement en vigueur distinguent entre le cas du retard imputable au Parlement et celui du retard imputable au Gouvernement.

a) *Le retard imputable au Parlement.*

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance (art. 47, al. 3 de la Constitution et art. 39, dernier alinéa de l'Ordon. organ.). Cette innovation « constitue un anéantissement de la compétence du Parlement comme sanction de son retard » (167). L'Ordonnance ainsi prise ne se limite pas aux seuls services votés.

b) *Le retard imputable au Gouvernement.*

Si le Gouvernement n'a pas déposé la loi de Finances en temps utile pour être promulguée avant le début de l'exercice, il demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés (art. 47, al. 4 de la Const.).

L'article 44 de l'Ordonnance organique, fixant les modalités d'application du texte constitutionnel en question, offre au Gouvernement deux procédures :

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, dix jours au moins avant la date de la clôture de la première session, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de Finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence. Cette procédure a été utilisée pour la loi de Finances de 1963.

2° Si cette procédure n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement, quarante-huit heures avant la clôture de la première session, dépose devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de Finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts selon l'une ou l'autre procédure, le Gouvernement répartit, par décrets, les crédits applicables aux seuls services votés, et la procédure de discussion de la loi de Finances se poursuit normalement.

(167) CHARLIER : « Cours d'institutions financières », *op. cit.*, p. 529.

Ce système est condamnable, car le Gouvernement n'est pas pénalisé. Certes, le Parlement n'est pas ici complètement dessaisi de ses prérogatives, comme il l'est dans l'hypothèse d'un retard qui lui serait imputable. Mais, il n'en reste pas moins que le Gouvernement « va trouver, paradoxalement, un allègement des conditions de vote du budget dans le fait qu'il se sera mis en retard pour déposer le projet » (168). Il semble que le Gouvernement ne soit pas tenu, pour exercer cette compétence, de déposer le projet avant le début de l'exercice. On souligne à cet effet, la différence entre l'expression : « si la loi de Finances... n'a pas été déposée... » et la formule de l'article 62-2° du décret du 19 juin 1956 : « si le vote définitif de la loi de Finances n'est pas intervenu à la date d'ouverture de l'année financière... ». Le Gouvernement pourrait ainsi ouvrir, par décrets, des crédits pour les services votés, puis, choisissant son moment, il pourrait déposer un projet reprenant les crédits des services votés, et comportant des autorisations nouvelles (169).

Il reste enfin au Parlement la possibilité de rejeter le projet de loi de Finances; le Gouvernement ne peut, alors, le cas échéant, procéder par voie d'ordonnance (170).

2° *La place de cette compétence réglementaire.*

Nous étudierons ce pouvoir dans ses effets sur les rapports des pouvoirs publics et ensuite dans son régime juridique.

a) *Rapports des pouvoirs publics.*

Sous l'angle des rapports du Parlement et du Gouvernement dans le domaine de la répartition des compétences, le pouvoir dévolu au Gouvernement par l'article 47 de la Constitution diffère d'une habilitation donnée conformément à l'article 38 du même texte. L'article 47 envisage à l'avance et *in abstracto* l'hypothèse d'un retard dans le vote des lois de Finances et prévoit pour ce cas un aménagement des pouvoirs du Gouvernement. Dans le cas de l'article 38, l'extension du pouvoir réglementaire est opérée par une habilitation législative spéciale, de circonstance, et non pas spontanément par le jeu de dispositions permanentes. On peut dire que les dispositions de l'article 38

(168) Vedel : « Cours d'institutions financières », 1961-62, *op. cit.*, p. 459.

(169) Cf. A. Cocatre-Zilgien : « Evolution du droit budgétaire français », *in* R. Intern. des Sc. Adm., 1959, n° 3, pp. 282-285.

(170) Devant le Comité Consultatif Constitutionnel, le Commissaire du Gouvernement indique, en réponse à un membre qui s'est inquiété d'une équivoque possible, que le mot « prononcé » n'a pas le sens d'une acceptation. Si le Parlement a rejeté le projet de budget, il s'est bel et bien prononcé et il n'est pas possible de procéder par voie d'ordonnance. » Travaux préparatoires..., *op. cit.*, p. 56.

concernent plutôt la procédure destinée à tracer le cadre des pouvoirs de crise que ce cadre lui-même.

C'est le Parlement lui-même qui consent la délégation législative. Il lui appartient d'apprécier s'il doit ou non déléguer une partie de ses pouvoirs, et de ne le faire qu'à bon escient. Il s'agit d'opérer l'élargissement des pouvoirs du Gouvernement par un pacte personnel établi entre celui-ci et le Parlement. Ce pacte politique et moral suppose, « en fonction d'une situation donnée au sein du Parlement, une composition donnée du Gouvernement, et, surtout, une orientation politique donnée de ce Gouvernement » (171). Et ainsi le pouvoir réglementaire de l'article 47 ne rentre dans aucun des trois cas d'exercice du pouvoir réglementaire normal.

Selon nous, les retards dans le vote du budget ne constituent pas les seules hypothèses dans lesquelles l'autorisation peut être transférée au Gouvernement. La mise en vigueur de la loi de Finances par une ordonnance de l'article 38 (172) peut être exigée par des circonstances de crise. On objecte (173) que l'habilitation de l'article 38 vise des mesures qui sont normalement du « domaine de la loi et que l'aspect de la loi que cet article retient est, par là, son aspect matériel, son contenu. Une loi de Finances, à l'exception de ses dispositions permanentes, n'est pas une loi selon le critère matériel et ne pourrait pas, par conséquent, faire l'objet d'une habilitation législative ». Cette opinion est erronée. En effet, l'élément formel ou organique, loin d'être écarté de la définition de la loi, joue un rôle primordial (174). De toute façon, si une certaine conception matérielle est introduite, elle consiste à énumérer les « matières » législatives sans exiger que la loi pose forcément des règles générales et impersonnelles. Peu importe qu'elle soit acte règle ou acte condition, l'autorisation budgétaire est bien une loi dès l'instant qu'elle est de la compétence législative. Par ailleurs, le texte de l'article 38 est moins restrictif que celui de l'avant-projet qui limitait la possibilité d'habilitation aux matières énumérées par l'article 34 (Trav. préparatoires, p. 112). Ainsi,

(171) Cf. M. le Professeur Raymond Guillien : « A propos d'un mot de Maurice Hauriou : Le « Pacte », fondement théorique et pratique des régimes parlementaires français », *in* Mélanges Alexandre Svolos, Paris, D. 1961, p. 59.

(172) Ou par une décision prise en application de l'article 16 de la Constitution.

(173) H. Lesguillons *in :* « Le contrôle parlementaire... », *op. cit.*, pp. 235-36.

(174) Du moins tant qu'il ne s'agit pas de la période de confusion des pouvoirs de l'art. 16 ou de l'art. 92 de la Constitution. Voir notamment Pierre Stillmunkes : « La classification des actes ayant force de loi en droit public français », *in* Rev. Dr. Pub., 1964, pp. 273 et suiv. Au contraire, MM. Waline et P. Gaudemet se prononcent en faveur de la définition matérielle de la loi ; Waline : « Les rapports entre la loi et le règlement », *in* Rev. Dr. Pub., 1959, pp. 707-709 ; P. Gaudemet : « La loi dans la Constitution de 1958 », *in Pub. Law, London, winter* 1961, pp. 389 et suiv.

les ordonnances peuvent porter sur toutes les matières dans lesquelles le Parlement peut intervenir en forme de loi. En tout cas, les lois de Finances figurent dans l'article 34.

b) *Le régime juridique.*

Le particularisme de la compétence de substitution se traduit non seulement dans les rapports des pouvoirs publics, mais encore sur le plan juridique : celui de la nature juridique des décisions par lesquelles le Gouvernement exerce cette compétence.

Il nous semble erroné de donner aux ordonnances de l'article 47, à l'avance, le même régime juridique qu'à celles de l'article 38. Les dispositions de ce dernier ne constituent pas le droit commun en matière d'ordonnances. La seule disposition commune à toutes les ordonnances est celle du 1er alinéa de l'article 13 de la Constitution qui exige la signature du Président de la République.

Le régime des ordonnances budgétaires révèle des points de ressemblance ainsi que des différences par rapport au régime des ordonnances de l'article 38. Tout d'abord, il s'agit dans les deux cas d'une extension temporaire de la compétence réglementaire, peu importe que cette extension résulte directement des dispositions constitutionnelles ou d'une habilitation législative spéciale. Les deux sortes d'ordonnances sont, comme tous les actes formellement administratifs, susceptibles du recours juridictionnel et, en particulier, du recours pour excès de pouvoir (175). Mais, ces décisions réglementaires peuvent légalement modifier ou abroger des dispositions législatives ou intervenir dans le domaine législatif. Il ne saurait donc être question de les attaquer de ce chef. Ainsi, les moyens qui peuvent être invoqués à l'encontre de la régularité de ces ordonnances sont limités. Le contrôle se réduit presque à un contrôle de forme et de compétence. Il n'en reste pas moins que le Conseil d'Etat décide, encore sous la Constitution de 1958, que les principes généraux du droit s'imposent à toute autorité réglementaire « même en l'absence de dispositions législatives » (176). Nous estimons par là que les ordonnances de l'article 47 doivent être soumises aux principes généraux.

(175) Voir pour les ordonnances de l'art. 38, C.E., 3 novembre 1961, Damiani Lebon, p. 607 ; et 4 novembre 1961, Fédération nationale des syndicats de police, p. 658.

Notons que le texte de l'art. 42 (devenu l'art. 47) de l'avant-projet de Constitution fut modifié par le Comité consultatif pour conférer force de loi aux ordonnances prises grâce à cet article. Mais le texte définitif soumis au référendum omit la qualification : « ayant force de loi », Travaux préparatoires..., *op. cit.*, pp. 178-179 et 186.

(176) Cette règle a été appliquée par le Conseil d'Etat notamment aux règlements de l'art. 37 de la Constitution, aux ordonnances de l'art. 38 et même aux ordonnances prises en vertu d'une loi référendaire.

Certes, le texte qui est mis en vigueur par ordonnance est nécessairement le projet de loi dont le Parlement a eu connaissance et qu'il a discuté. Ce projet était destiné à être voté par le Parlement. Le Gouvernement doit donc promulguer le projet tel qu'il a été déposé au Parlement, y compris ses dispositions qui contreviennent aux principes généraux du droit. C'est ce qui fait dire à certains (177) que les dispositions d'une ordonnance de l'article 47 ne pourraient être attaquées sur cette base devant le Conseil d'Etat. Nous ne pouvons nous rallier à cette opinion. D'une part, les dispositions de l'article 47 de la Constitution (et de l'art. 39 de l'Ordon. organ.) se situent sur le plan « constitutionnel » et n'ont pas d'effet sur le plan contentieux : elles n'ont pour but et pour effet que d'opérer une nouvelle répartition des compétences entre le Parlement et le Gouvernement en cas de retard dans le vote du budget. En effet, si l'on pousse jusqu'au bout le raisonnement contraire, on aboutit à dispenser ces ordonnances de tout contrôle par le juge administratif. D'autre part, si le respect des principes généraux du droit, auxquels on tend, sous la Constitution de 1958, à conférer valeur constitutionnelle (178), ne s'impose pas à la loi, c'est précisément en raison de l'absence d'un contrôle de constitutionnalité des lois à cet effet. En revanche, le Conseil d'Etat contrôle les actes administratifs par référence à la Constitution (179). Au demeurant, l'interdiction faite au Gouvernement de modifier un texte qu'il met en vigueur par ordonnance n'élimine pas le contrôle juridictionnel. Il en est ainsi des ordonnances de l'article 38 après l'expiration du délai fixé par le Parlement pour l'exercice de ce pouvoir.

Notons enfin que, contrairement aux ordonnances de l'article 38, la mise en vigueur du budget par voie d'ordonnance n'exige pas de loi d'habilitation (180), ni de ratification ultérieure (181). Les textes en vigueur ne fixent pas de délai pour le dépôt du projet de loi de ratification. Les ordonnances de l'article 47 ne seront donc pas caduques à l'expiration d'un certain délai. Mais, si la ratification parlementaire n'est pas nécessaire, il n'en reste pas moins que la possibilité de ratification n'est pas exclue. Cette ratification donnerait, le cas échéant, force de loi aux ordonnances de l'article 47.

(177) H. Lesguillons, *op. cit.*, 233-34.

(178) Cf. Francine Batailler : « Le Conseil d'Etat, juge constitutionnel », Paris, 1966, pp. 132 et suiv. et Vedel : « Droit administratif », *op. cit.*, pp. 200 et suiv.

(179) Tout au moins tant que ce contrôle n'exige pas du juge une appréciation de la validité d'une loi, cf. F. Batailler, *ibid.*, pp. 70 et suiv.

(180) En sens contraire, A. Cocatre-Zilgien : « Evolution du droit budgétaire français », Rev. Intern. des Sc. Adm., 1959, *op. cit.*, p. 282 et « Budget et Constitution », Rev. Polit. et Parl., juillet-décembre 1958, pp. 243-244.

(181) En sens contraire, Cotteret : « Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire », *op. cit.*, p. 418 ; Vedel : Cour précité, p. 461 et Dr. Adm., p. 187.

Notons enfin que certains auteurs donnent aux ordonnances de l'article 47 un caractère législatif. On estime que, par ces ordonnances, le Gouvernement retire sa compétence au Parlement : ce n'est pas celui-ci qui la lui délègue. Et, par transposition de ce qui se passe en matière de tutelle administrative, on se demande s'il n'y a pas là « exercice d'un pouvoir de substitution, le "tuteur" se trouvant alors soumis au régime juridique de la compétence dont il vient de s'emparer » (182).

Ce raisonnement nous semble erroné. Le fait de ne plus se retrouver dans l'hypothèse du décret-loi ne confère pas forcément une nature législative aux ordonnances en question. En effet, la Constitution opère dans l'article 47 un transfert de compétence et non de pouvoir. On peut dire que la matière budgétaire est momentanément « délégalisée ». La portée de ce transfert de compétence est plus politique que juridique.

(182) P. Montané De La Roque : « L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la loi de pouvoirs spéciaux du 4 février 1960 », *in* Mélanges J. Maury. t. II, p. 220.

DEUXIEME PARTIE

LE BUDGET DANS UN CADRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER PLUS VASTE

Quel que soit l'aménagement juridique de l'autorisation donnée par le pouvoir budgétaire, le caractère dépendant de l'objet même de cette autorisation n'a cessé de s'accentuer. On ne recommence pas à zéro chaque année : des dépenses sont rendues nécessaires par la poursuite d'activités déjà inscrites dans des textes législatifs et réglementaires. En effet, le pouvoir budgétaire ne peut pas faire varier librement les dépenses ou les recettes publiques sans se soucier de la continuité de l'Etat ou du fonctionnement des services déjà acquis.

Le budget moderne se présente comme un élément dans l'ensemble de l'économie nationale. Les variations des dépenses et des recettes de l'Etat sont ainsi commandées par la situation économique dont il appartient aux pouvoirs publics d'étudier et d'éclairer les données, sans pouvoir les modifier profondément.

Par ailleurs, la programmation et la planification de l'activité étatique pour plusieurs années ont accentué la subordination de l'acte budgétaire annuel.

C'est ainsi que, pour mesurer justement la marge de liberté dont dispose le pouvoir budgétaire, il convient de retenir l'importance respective des divers éléments qui conditionnent ce pouvoir et de tracer le cadre général dans lequel il s'exerce.

Nous allons étudier, dans un premier Chapitre, les limites de l'action du pouvoir budgétaire, et mettre l'accent, dans le deuxième Chapitre, sur la liaison entre le budget et le plan.

CHAPITRE PREMIER

LES LIMITES DE L'ACTION DU POUVOIR BUDGETAIRE

Les programmes de dépenses sont déterminés, tout au moins partiellement, en dehors du processus budgétaire et ne dépendent pas uniquement de l'appréciation primitive de la valeur absolue de chaque poste de dépenses. Le pouvoir budgétaire ne peut pas, en pratique, faire varier les dépenses à son gré. En effet, les activités du Gouvernement sont exercées dans les limites de la législation en vigueur et suivant une politique que les Chambres peuvent avoir déjà approuvée.

D'autre part, la technicité de plus en plus grande des problèmes qui se posent influence la position du ministre des Finances vis-à-vis de ses collègues et rend le budget difficilement accessible aux parlementaires non initiés.

Par ailleurs, au-delà des querelles entre libéralisme et dirigisme, le développement et l'extension des activités de l'Etat sont devenus des impératifs à l'époque moderne. Dès lors que l'Etat intervient dans l'économie pour la stabiliser et pour diriger son développement. les finances publiques doivent être mises au service de l'économie. L'Etat ne s'abstient plus d'employer l'instrument financier en vue de favoriser certains objectifs économiques particuliers; il doit, en outre, le faire entrer dans une politique économique d'ensemble.

Dans ces conditions, les parlementaires se sont rendu compte maintes fois du cadre dans lequel s'exercent leurs pouvoirs financiers. C'est ainsi qu'un député remarque nettement : « La Défense nationale, intouchable par définition, par tradition et aussi par circonspection, représente plus du quart du budget général et je ne com-

prends pas, dans ce chiffre, le collectif qui ne sera, encore une fois, qu'une facture que nous ne pourrons qu'accepter en bloc ou refuser en bloc; le fonctionnement des services, incompressible et inattaquable dans l'état actuel des tâches extrêmement lourdes et diverses confiées à l'Administration; le service de la dette publique, sur lequel notre pouvoir est à peu près celui d'une caisse enregistreuse; les investissements engagés depuis longtemps par une Administration vigilante, omnisciente et assurée de sa pérennité... » (1).

Il importe ainsi de démontrer l'effet de ces différentes considérations sur l'institution et la procédure budgétaires. Nous allons consacrer une première section à la rigidité budgétaire. Dans la deuxième section nous aborderons le problème des rapports entre le ministre des Finances et ses collègues devant les aspects techniques. Enfin, sera étudiée, dans la troisième section, la liaison de l'institution budgétaire et de l'économie nationale.

Section 1

LA RIGIDITE BUDGETAIRE

Les autorités budgétaires n'ont pas toute liberté pour déterminer annuellement à leur gré les crédits budgétaires à accorder aux différents services. Le budget est, dans une limite extrême, le reflet d'une politique déjà arrêtée. La liberté de mouvement dans le processus budgétaire est, en fait, limitée par la législation en vigueur (première sous-section). Par ailleurs, cette liaison prend corps dans des mécanismes budgétaires formels qui font que les crédits nécessaires à l'exécution de la législation et des engagements existants échappent — à des degrés variables — aux velléités annuelles de l'autorité budgétaire. C'est ainsi que nous étudierons, dans une deuxième sous-section, l'institutionnalisation de cette rigidité.

Cette rigidité tient également au caractère limité des recettes publiques. Notre troisième sous-section étudiera donc la consécration de la liaison recettes-dépenses.

(1) Intervention de M. Piette devant l'Assemblée Nationale, 1re séance du 21 novembre 1956.

Sous-Section 1

LA LEGISLATION EXISTANTE

§ 1. — Le budget, reflet d'une politique.

On se plaît quelquefois à regarder le budget comme la traduction, en termes monétaires, d'une politique formulée en dehors de lui, les décisions budgétaires n'étant ainsi qu'une question de détermination des coûts des politiques (2) déjà établies.

Toutefois, pour nuancer cette affirmation, il faut reconnaître que, lors de la formulation de la politique, les incidences financières sont envisagées dans une certaine mesure. Il faut reconnaître ensuite que la budgétisation a son effet sur la formulation de la politique, d'autant plus que les décisions budgétaires, vu la rareté des ressources de l'Etat, impliquent l'appréciation de l'urgence des différents programmes, de leur importance relative et, par là, de la mesure dans laquelle chacun d'entre eux sera réalisé. D'un autre côté, le rôle joué par le mécanisme budgétaire diffère selon le degré de précision dans la définition des objectifs préconçus. D'une manière générale, la législation ne traite pas de toutes les questions concernant la politique des dépenses publiques; et il revient, par là, à la discrétion du Parlement de décider, en donnant l'autorisation budgétaire, de bien des points sur lesquels la législation de base ne s'est pas prononcée.

Par ailleurs, les dépenses publiques ne dépendent pas seulement de la politique à suivre, mais aussi de l'efficience à atteindre et de l'économie à effectuer dans les services dépensiers. Une politique peut être bonne, mais cela n'empêche pas qu'elle soit exécutée d'une manière inefficiente et extravagante. C'est aux Assemblées représentatives, et plus particulièrement à leurs Commissions de surveiller cette exécution.

Il n'en reste pas moins vrai que les décisions budgétaires sont considérablement influencées par la législation existante, ainsi que par les engagements précédemment pris par l'Etat. Le service de la dette publique, les allocations sociales, les investissements déjà engagés, les subventions contractuelles, etc., en sont autant d'exemples. Certes les Chambres peuvent modifier ces dépenses en transformant la législation ou les conventions déjà approuvées par elles sur la question, mais il est vraisemblable que les changements de dépenses ainsi entraînés ne prendront effet que dans un avenir plus ou moins

(2) Dans le sens du mot anglais « policy ».

lointain, en raison de la règle de la non-rétroactivité de la loi et du souci de sauvegarder le crédit de l'Etat. Une bonne partie des dépenses publiques échappe ainsi à tout contrôle sérieux de la part des Chambres lors du travail budgétaire, bien qu'elles aient juridiquement le pouvoir de modifier ou de refuser les crédits nécessaires à l'exécution de la législation de base préétablie.

La dépendance du niveau des dépenses publiques vis-à-vis des politiques déjà conçues affecte également le ministère des Finances dont le pouvoir sera bien limité s'il n'intervient que lors de la revue des prévisions budgétaires. Certes, la mise en œuvre de la politique nécessite souvent des mesures sujettes à la sanction du ministre des Finances, mais une fois la politique définie, l'autorité de ce ministre est forcément amoindrie. Par conséquent, le meilleur moyen pour réaliser un contrôle effectif sur la politique des dépenses, c'est d'intervenir dans les premières étapes de la formulation de la politique qui commande l'établissement du budget.

§ 2. — En Grande-Bretagne.

En Grande-Bretagne, la Trésorerie entre en étroite relation avec les autres départements ministériels, soumettant leurs propositions qui entraîneront une augmentation des dépenses de l'Etat à un examen intime et continu. L'intervention de la Trésorerie britannique s'effectue ainsi au point réellement efficace, c'est-à-dire tout au long de l'année et avant qu'elle ne soit saisie des « estimates ». Les départements ministériels auront à justifier et à défendre leurs projets au fur et à mesure de leur discussion avec la Trésorerie. Si un service nouveau, ou l'expansion d'un service important, est prévu pour la première fois dans les « estimates » sans qu'il ait été préalablement discuté avec la Trésorerie, celle-ci en demande la justification et il est probable qu'elle en demande le renvoi jusqu'à ce qu'il soit pleinement étudié (3), ou qu'elle consente à l'inscription de la proposition aux « estimates », sans préjudice d'un examen futur. En outre, les projets préalables approuvés par la Trésorerie ne sont pas, pour autant, intangibles; celle-ci peut les modifier ou même les rejeter lors de l'examen des « estimates ».

Les crédits inscrits au budget étant des crédits de paiement, les départements ministériels peuvent, en cours d'exercice, engager des dépenses qui n'ont pas été préablement autorisées par le Parlement. Il n'en reste pas moins que la sanction de la Trésorerie est nécessaire. Il découle de ces engagements continus pour l'avenir un flot quoti-

(3) Cf. JENNINGS : « Cabinet Government », 3e éd., Cambridge 1961, p. 156.

dien de mesures résultant du mouvement des dépenses provenant des départements vers la Trésorerie.

Il découle, implicitement, des dispositions de certains textes législatifs (4) un droit pour la Trésorerie de sanctionner toutes les dépenses de l'Etat, et il y a des textes qui consacrent le contrôle de ce département sur certaines catégories de dépenses (5). Par ailleurs, selon une règle traditionnelle, toute mesure ou projet de loi impliquant des dépenses publiques ne peut être soumis au Cabinet ou au Comité du Cabinet sans avoir été discuté à l'avance avec la Trésorerie. Toutefois, le contrôle de la Trésorerie repose sur la tradition et il est difficile de définir, avec précision, l'étendue de ce contrôle, faute de texte législatif ou réglementaire qui spécifie de façon exhaustive les mesures qui doivent être approuvées par la Trésorerie. En outre, elle peut déléguer, et délègue souvent, aux départements ministériels l'approbation de quelques projets pour ne s'occuper que des services nouveaux et des projets ayant une certaine importance.

§ 3. — Le bureau américain du budget.

Le bureau du budget, étant le proche collaborateur du Président et l'un des organismes qui le conseillent sur la politique économique et financière du Gouvernement, intervient ainsi dans les décisions antérieures au travail budgétaire.

La législation proposée par les départements ministériels doit être revue par le bureau avant qu'elle ne soit soumise au Congrès. A cette fin, il y avait dans le bureau, jusqu'en 1952, une division de révision législative (Legislative Reference Division) chargée d'examiner les textes proposés par tous les services de l'exécutif. Depuis 1952, les divisions, dont chacune correspond aux activités de tels départements et agences du Gouvernement, travaillent en collaboration avec des Offices ou bureaux spécialisés qui sont au nombre de cinq : Office de

(4) Par exemple, l'art. 27 de la loi de 1865 sur la comptabilité publique (« Exchequer and Audit Departments Act ») qui charge le Contrôleur et Auditeur général de vérifier que toute dépense aura bien été autorisée par la Trésorerie et de faire rapport à ce département pour les dépenses qui n'auraient pas reçu son approbation. Auparavant, le Comité des Comptes publics de la Chambre des Communes insista, en 1861, pour qu'aucune dépense ne soit inscrite dans les « estimates » sans avoir reçu la sanction de la Trésorerie.

(5) Par exemple, une « Treasury Minute » de 1868 exige des départements qu'ils soumettent à l'accord de la Trésorerie toute augmentation du nombre ou des traitements des fonctionnaires, tout accroissement du coût d'une administration, toute exécution de travaux additionnels et toute création de services qui n'auraient pas été préalablement décidés par le Parlement. Cité par Gérard Wolff : « La Trésorerie Britannique », 1960, p. 36. Egalement, les lois qui créent de nouveaux services inscrivent, en général, les effectifs et le traitement du personnel parmi les questions qui devront être sanctionnées par la Trésorerie.

révision budgétaire, Office de révision législative, Office d'administration et d'organisation, Office des méthodes statistiques et, enfin, l'Office du Directeur. Les divisions travaillent donc, pour ce qui regarde la coordination législative, en collaboration avec l'Office de révision législative. Leur travail consiste à revoir et coordonner la législation proposée par les départements ministériels, les observations des départements sur la législation proposée par les membres du Congrès, les textes votés par ce dernier avant leur sanction par le Président, et les décrets de l'exécutif. L'Office conseille le Directeur du bureau sur ces questions. Lors de la préparation du budget, chaque département ou agence de l'exécutif doit joindre à ses demandes de crédit un exposé sur son programme législatif pour la prochaine session du Congrès. Cet exposé fournit au bureau des explications sur l'utilité de la législation proposée, sur ses incidences financières, sur la législation portant sur la même matière et votée ou proposée dans les dernières sessions du Congrès. L'Office assure les relations entre la Maison Blanche d'une part, et les départements et agences d'autre part, car il s'assure que les propositions législatives sont conformes à la politique du Président. Il maintient, de plus, les relations entre les départements et le Congrès; certes, les départements peuvent passer outre aux vues de l'Office et demander au Congrès d'approuver leurs propositions initiales, mais ils ne peuvent, le cas échéant, prétendre que ces propositions entrent dans le programme du Président, lequel, en revanche, se servirait de son droit de *veto*, après le vote du texte par le Congrès.

§ 4. — En France.

A côté de ses attributions dans la préparation du budget, le ministre des Finances a compétence pour contresigner tous les projets de lois, ordonnances et décrets ayant incidence financière. On peut rattacher ce pouvoir à certains textes de la Constitution (6). C'est ainsi que, selon l'article 19 de la Constitution du 4 octobre 1958, les actes du Président de la République, autres que ceux prévus à certains articles particuliers, sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par le ministre responsable. La Constitution consacre également le contreseing des actes du Premier ministre par les ministres chargés de leur exécution (art. 22), c'est-à-dire ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution du décret (7).

(6) Pour la Constitution de 1946, l'art. 38 et l'al. 3 de l'art. 47.

(7) Cf. C.E., 27 avril 1962, Sicard et autres, et Syndicat national des élèves-conseillers et conseillers du travail, Rec. C.E., 1962, pp. 276 et suiv. ; et C.E., 25 janvier 1963, Lemaresquier, Rec. C.E., 1963, pp. 47 et suiv.

Le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique a consacré le pouvoir du ministre des Finances, en prescrivant que tout décret, autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges de l'Etat, n'est soumis à la signature de l'Empereur qu'accompagné de l'avis du ministre secrétaire d'Etat des Finances (art. 39).

Par ailleurs, un grand nombre de textes exigent que les modalités de leur application soient fixées par arrêtés concertés du ministre intéressé et du ministre des Finances; parfois on ne demande à ce dernier qu'un simple avis.

Les contrôleurs financiers, qui dépendent directement du ministre des Finances, donnent, au point de vue financier, leur avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, les contrats, mesures ou décisions, soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances et qui émanent des départements ministériels auxquels ils sont attachés. Ils reçoivent, à cet effet, communication de tous documents ou renseignements utiles. Ces avis sont transmis au ministre des Finances en même temps que les projets, propositions ou demandes auxquels ils se rapportent (8).

L'état actuel de la législation française en la matière nous montre qu'il n'existe pas en France, pas plus qu'en Grande-Bretagne, un texte législatif ou réglementaire qui énumère avec précision et de façon exhaustive et systématique les mesures et décisions devant recevoir l'approbation du ministre des Finances. Il y a donc ressemblance, sur le plan des textes juridiques, entre les deux systèmes, mais, dans la pratique, le contact entre le ministre des Finances et les départements ministériels est moins important et moins continu en France que dans le système anglais. En effet, beaucoup de problèmes qui seront décidés par négociation entre le ministère français des Finances et les autres départements ministériels au cours du processus budgétaire, auraient été discutés en Grande-Bretagne avec la Trésorerie britannique ou avec le Chancelier de l'Echiquier au stade antérieur. En tout cas, le degré de succès, sur ce point, varie en fonction des rapports des forces et de la coopération plus ou moins intime entre le ministère des Finances et chacun des autres départements ministériels.

(8) Art. 4 de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées. Nous nous bornons à l'intervention du ministre des Finances dans l'établissement de la politique et des projets gouvernementaux qui commanderaient les prévisions budgétaires dans l'avenir. Il n'est pas question ici d'exposer les pouvoirs du ministre des Finances, de l'Inspection des Finances, des contrôleurs financiers, etc., dans l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget, bien que les prévisions du budget soient évidemment éclairées et influencées par les résultats de l'exécution et du contrôle des budgets précédents.

Sous-Section 2

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA RIGIDITE BUDGETAIRE

Cette rigidité de certaines dépenses publiques prend corps dans des institutions qui diffèrent selon les pays, mais qui s'inspirent, en général, de la même idée d'assurer l'exécution des lois en vigueur et de sauvegarder le fonctionnement continu des grands services publics.

§ 1. — En Angleterre.

A. — Les charges communes sur le fonds consolidé.

Il est de règle générale, en Grande-Bretagne, que les dépenses sont votées annuellement par le Parlement et elles s'appellent les « Supply Services ». Il y a, cependant, celles qui ne font pas l'objet d'un vote annuel, à savoir les « Consolidated Fund Services »; elles sont votées une fois pour toute et demandent une loi spéciale pour leur modification. La plus grande partie des dépenses publiques entre dans la première catégorie.

Nous savons que le Roi devait, à l'origine, vivre du sien, c'est-à-dire, des recettes ordinaires, provenant de son domaine et de ses prérogatives royales, le Parlement n'étant appelé à autoriser que les recettes extraordinaires d'impôts et d'emprunts, ainsi que leur affectation à des dépenses militaires, en vue de soumettre à son contrôle le maintien d'une armée permanente en temps de paix. Les dépenses civiles, y compris celles de la Maison Royale, n'étaient donc pas soumises au contrôle du Parlement; tout au plus, elles venaient faire l'objet, dans la forme d'une liste civile, d'une dotation budgétaire globale donnée par les Communes pour la durée du règne de chaque Roi, et les recettes ordinaires lui étaient concédées, à cette fin, pour des périodes plus ou moins longues.

Ces dépenses ordinaires, regardées comme l'affaire du Roi, n'étaient pas soumises au contrôle effectif du Trésor, et le Roi n'avait pas à en rendre compte au Parlement. Ces dotations budgétaires furent habituellement dépassées, d'où, pour faire face à ces dépassements, des dettes et arrérages que le Parlement allait sanctionner sans grande difficulté. Toutefois, ces interventions fréquentes du Parlement, pour remédier au déficit de la liste civile, allaient lui fournir l'occasion d'exercer quelque contrôle sur les dépenses de cette liste. En 1782, le Parlement insista sur la nécessité de l'économie dans la gestion des

dépenses de la liste civile. Un Acte du Parlement (9) arrangea les dépenses de la liste dans un certain ordre de priorité, classant celles du Trésor et de l'Echiquier en dernière position dans le but d'inviter ces deux services à réaliser l'économie des dépenses dans toutes les rubriques précédentes. Cet acte a, en outre, supprimé certains emplois se rapportant à la Maison Royale, ainsi que certains services jugés inutiles. Depuis 1802 un compte annuel fut introduit, passant en revue les finances publiques; et les dépenses effectuées sous les différentes rubriques de la liste civile sont portées à la connaissance des Communes.

Avec le développement et l'extension des fonctions de l'Etat, entraînant l'accroissement de ses dépenses, on fut obligé d'alléger la liste civile en lui enlevant de plus en plus de dépenses de l'Administration civile, pour en imputer une partie comme charge permanente sur le Fonds consolidé; la plupart de ces dépenses, ainsi que les services nouveaux, allaient être financés à l'aide des crédits votés annuellement par le Parlement. C'est ainsi que depuis la liste civile accordée à William IV en 1830, celle-ci ne comporte que les dépenses afférentes à la dignité et à l'état de la Couronne et à l'entretien personnel de Leurs Majestés (10). L'Administration civile n'est plus désormais le domaine réservé du Monarque britannique.

Les services du Fonds consolidé sont prévus par divers actes du Parlement lesquels évoquent tantôt l'idée de la sécurité pour les créanciers de l'Etat, tantôt le souci d'assurer les dépenses nécessaires aux Grands Corps de l'Etat qu'il n'est pas convenable de remettre en question chaque année. La première idée s'applique à l'intérêt de la dette publique, aux pensions, etc. La deuxième est valable pour les dépenses de la liste civile, les dotations du « Speaker » de la Chambre des Communes, des leader de l'Opposition et du Contrôleur Auditeur général, les traitements des grands juges, etc. Les débats parlementaires à l'occasion des « Appropriation Bills » ne peuvent pas aller au-delà des « Supply Services »; ils ne peuvent pas porter sur les crédits consolidés, ni sur des dépenses demandant une législation spéciale.

Notons que si les services du Fonds consolidé ne font pas l'objet d'une autorisation annuelle, ils ne sont pas, pour autant, exempts du contrôle postérieur de la Chambre. A la fin de chaque exercice financier, le Trésor doit adresser au Parlement, en vertu de la Section 21 de « l'Exchequer and Audit Departments Act » de 1806, un compte (11)

(9) Le « Civil Establishment Act », de 1782.

(10) Cf. sur ces points, KEIR : « The Constitutional History », *op. cit.*, pp. 275 et suiv., et p. 383 ; MAITLAND : « The Constitutional History of England », *op. cit.*, pp. 435 et suiv.

(11) Le « Consolidated Fund Abstract Account ».

de tous les paiements faits pour les services financés directement sur le Fonds consolidé par divers actes du Parlement. A ce compte sont annexés le certificat et le rapport du Contrôleur et Auditeur-Général sur son contenu.

Par ailleurs, si les prévisions de crédits soumises annuellement aux débats parlementaires, à savoir les « Estimates » pour les « Supply Services », représentent environ 85 pour cent des dépenses ordinaires (12), il faut ajouter tout de suite qu'elles échappent, en pratique, en grande partie, à tout contrôle effectif de la part des Chambres (13). Les demandes de crédit pour les diverses pensions, pour le Fonds national d'Assurance, le Service de la Santé nationale et les subventions aux autorités locales, sont autant d'exemples de prévisions budgétaires généralement incompressibles, à moins que le Parlement ne soit disposé à modifier la réglementation en vigueur, en fonction de laquelle sont opérées ces prévisions budgétaires.

B. — Les dépenses au-dessous de la ligne (« Below-the-line Items »).

A côté des dépenses portées au-dessus de la ligne (« Above-the-line Items »), comprenant les charges permanentes du Fonds consolidé et les « Supply Services », on rencontre ce qu'on appelle les dépenses au-dessous de la ligne. On entend par là certaines dépenses pour le financement desquelles le Gouvernement est autorisé, par le Parlement, à emprunter. Ce sont, en général, des dépenses en capital. Elles ne demandent pas un vote annuel, puisque l'autorisation de les effectuer est donnée par divers Actes du Parlement, qui fixent leurs limites pour un certain nombre d'années, ou qui n'assignent à leur validité aucune limitation de durée.

Les dépenses qui tombent sous cette rubrique englobent l'intérêt de la dette publique en dehors du budget (un montant égal à certaines recettes d'intérêts provenant des prêts et avances), les remboursements de l'impôt sur les profits excessifs, les dommages de guerre. Elles comportent, également, les dotations pour prêts et avances à accorder, en vertu de divers Actes du Parlement, pour l'essentiel, aux industries nationalisées, ainsi qu'aux autorités locales, à l'Office des Postes et autres (14).

(12) Cf. Sir Herbert Brittain, *op. cit.*, p. 47 ; Ursoula Hicks : « Public Finance », *op. cit.*, 2e éd., p. 31 ; et Lawson and Benthlay : « Constitutional and Administrative Law », London, 1961, p. 175.

(13) Cf. U. Hicks, *ibid.*, pp. 31 et suiv.

(14) H. Brittain, *ibid.*, pp. 125 et suiv.

Les dépenses publiques qui échappent ainsi à l'autorisation annuelle, à savoir les crédits consolidés et les « Below-the-line Items », représentent environ le tiers de l'ensemble des dépenses du budget.

§ 2. — La rigidité en France.

La rigidité budgétaire en France, résultant de la législation antérieure et des dettes à la charge de l'Etat, se manifeste dans l'introduction du système des services votés, ainsi que dans celui des dépenses plus ou moins indépendantes des crédits les concernant.

A. — Les dépenses plus ou moins indépendantes des crédits ouverts.

Nous entendons par là les dépenses déjà acquises qui, ayant leur source dans la législation existante ou dans des contrats passés avant le début de l'année auxquels elles s'imputent, doivent être faites quels que soient les chiffres de leurs dotations que le Parlement a déjà approuvés. Ceci s'applique aux dépenses financées moyennant des crédits évaluatifs ainsi qu'à celles dotées des crédits provisionnels.

On sait que les crédits budgétaires sont, en règle générale, limitatifs, en ce sens que le chiffre de l'autorisation parlementaire représente une limite à ne dépasser, en principe, que par une autorisation nouvelle du Parlement. Cependant, l'Ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de Finances, prévoit, en plus, ainsi que l'a fait le décret du 19 juin 1956, les crédits évaluatifs et les crédits provisionnels.

En ce qui concerne les crédits évaluatifs, ils « servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Ils s'appliquent à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de la justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de Finances ». Le déterminisme de ces charges qui pèsent sur le budget apparaît dans la possibilité d'imputer, au besoin, les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent (art. 9 de l'Ordonnance organique).

Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses engagées en vertu d'une loi ou d'un règlement contresigné par le ministre des Finances, et dont le montant ne peut, par conséquent, correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de Finances. La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est

donnée chaque année dans la loi de Finances. Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées, en principe, que dans la limite des crédits ouverts. Toutefois, si ces crédits se révèlent insuffisants, en cours d'année, ils peuvent être complétés par arrêté du ministère des Finances par prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles; et en cas d'urgence, si ces prélèvements sont eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance dont la ratification est demandée au Parlement dans la loi de Finances suivante (art. 10), comme nous l'avons déjà signalé.

Ces trois catégories de crédits doivent faire l'objet de chapitres distincts. Notons encore que cette classification n'était prévue dans le décret organique du 19 juin 1956 que pour les dépenses ordinaires (art. 17).

B. — Les services votés.

On a estimé, depuis longtemps, qu'il n'y a pas lieu, en France, de soustraire certaines dépenses publiques à l'autorisation parlementaire annuelle en adoptant le système anglais des Crédits Consolidés. D'un côté, les dépenses à inscrire dans cette rubrique sont, en général, des dépenses obligatoires, votées rapidement et, par conséquent, leur consolidation n'allègerait pas sensiblement le travail parlementaire. D'un autre côté, cette consolidation ne peut se concevoir dans les périodes d'instabilité économique et monétaire. Les arrérages de la dette publique varient d'une année à l'autre, en raison d'emprunts nouveaux, d'amortissements, de consolidation, de conversion, etc. L'instabilité monétaire peut déterminer les réajustements à apporter à la plupart des crédits (15).

Toutefois, s'il n'est pas question, en France, d'appliquer le système des crédits consolidés, on a cependant adopté, en vue d'accélérer le vote du budget, une notion inspirée, en partie, de ce système, à savoir la distinction entre les services votés et les mesures nouvelles. Mais il faut noter, tout d'abord, qu'on entend par services votés l'inverse de ce qu'on entendait autrefois. C'est ainsi que depuis 1834, on désignait par services votés des dépenses difficiles à évaluer à l'avance avec exactitude, et dont l'augmentation était rendue possible dans l'intervalle des sessions parlementaires, par décrets ouvrant des crédits supplémentaires (16). La liste de ces services était donnée chaque année, par la loi de Finances dans l'état J. Actuellement, en

(15) Waline et Lafferrière : « Traité », *op. cit.*, 1952, p. 81.

(16) Cf. J. Petot : « De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelle procédure », *in* Rev. de Sc. Fin., 1958, n° 2, p. 327.

revanche, on entend désigner, par services votés depuis le décret organique de 1956, des dépenses acquises, correspondant à des charges précédemment approuvées par les Chambres et, donc, connues à l'avance.

Il y a eu une tentative pour adopter une notion semblable à la conception actuelle, pendant la discussion du budget de 1913, où une nouvelle forme de présentation du budget fut proposée, prévoyant le classement des dépenses publiques en trois catégories (17). La première des catégories englobe les crédits qui ne diffèrent pas de ceux prévus par les catégories correspondantes du budget de 1913. A la deuxième, figurent les chapitres qui ne seront modifiés que pour tenir compte, dans la limite des indications précédemment données aux Chambres et approuvées par elles, du jeu normal des lois ou de l'exécution de programmes ou de mesures en voie de réalisation. Tous les autres chapitres feront l'objet de la troisième catégorie.

La proposition précitée fut considérée comme inutile, du fait que les rapports particuliers sur les divers chapitres permettent de comparer les crédits demandés par le Gouvernement avec ceux du budget précédent, de même qu'ils indiquent les motifs des différences éventuelles. De plus, ce nouveau classement n'aurait pas arrêté les orateurs décidés à prendre la parole sur les chapitres non modifiés.

C'est le décret organique du 19 juin 1956 qui a établi la distinction entre les services votés et les mesures nouvelles (art. 53 et 54), et cette distinction est reprise dans l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 (art. 31 et suiv.) (18).

Tandis que les autorisations nouvelles sont réparties dans le budget par titres et par ministères, les services votés font l'objet d'un vote unique portant sur un montant global qui représente leur ensemble dans tous les ministères (art. 41 de l'Ordonnance). Ce crédit sera réparti par décret entre les ministères après le vote de la loi de Finances. La même distinction s'applique aux budgets annexes ainsi

(17) Cf. BUTY : « Le vote du budget... », thèse, 1926, *op. cit.*, p. 40.

(18) L'art. 33 indique que « les services votés représentent le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement.

« Les crédits applicables aux services votés sont au plus égaux :

« Pour les dépenses ordinaires, aux crédits de la précédente année diminués des inscriptions non renouvelables et modifiés pour tenir compte de l'incidence en année pleine de mesures approuvées par le Parlement ou décidées par le Gouvernement dans la limite des pouvoirs qui lui sont propres ainsi que de l'évolution effective des charges couvertes par les crédits provisionnels ou évaluatifs ;

« Pour les opérations en capital, aux autorisations de programme prévues par une loi de programme, aux prévisions inscrites dans le plus récent échéancier ou, à défaut d'échéancier, aux autorisations de l'année précédente éventuellement modifiées dans les conditions prévues au précédent alinéa. »

qu'aux comptes spéciaux du Trésor. Par ailleurs, si le budget n'est pas voté avant le début de l'exercice financier auquel il s'applique, le Gouvernement ouvre par décret les crédits se rapportant aux seuls services votés (art. 47 de la Constitution de 1958 et art. 44 de l'Ordonnance organique).

Aussi, les crédits s'appliquant aux services votés, qui représentent la plus grande partie des dépenses du budget (19), échappent-ils pratiquement à tout contrôle sérieux de la part des Chambres (20). Lors de la discussion du budget de 1960, le premier voté par le Parlement sous la V[e] République, M. Pleven a pu dire : « Pour engager une masse colossale de 5.163 milliards nous n'émettrons qu'un seul vote. Nous devons tout approuver ou tout rejeter par oui ou par non. Ce n'est pas la procédure de la loi, mais celle du référendum appliquée aux dépenses publiques... Je ne demande pas pour le Parlement, ajoute-t-il, des pouvoirs supérieurs à ceux que la Constitution lui concède, mais nous ne pouvons accepter que par un procédé indirect on vide de leur contenu les pouvoirs qui avaient été attribués au Législatif (21). »

Ces observations sont généralement vraies et, sur le plan pratique, l'amoindrissement des chances du contrôle parlementaire est évident. Il en est ainsi, bien que la réglementation sur la question soit explicable, et que, sur le plan juridique, on puisse soutenir que ce contrôle n'est pas amoindri par l'effet de cette réglementation, puisque le Parlement n'en garde pas moins son droit de proposer, pour les services votés eux-mêmes, tous les amendements recevables conformément à la Constitution. M. Giscard d'Estaing, Secrétaire d'Etat aux Finances, à l'époque, a ainsi fait remarquer que : « Il ne s'agit pas, par un vote unique, de soustraire à la discussion parlementaire l'ensemble des services votés. Cette interprétation est inexacte. Le vote que le Gouvernement sollicitera... n'a pas pour objet, ajoute-t-il, de confirmer pour l'exercice prochain la totalité des services votés, il a uniquement pour but de donner un point de départ à la discussion. »

(19) Pour la loi de finances de 1964, le montant des crédits ouverts aux ministres au titre des services votés du budget général, est fixé à la somme de 76.662.655.145 anciens francs sur un total de 86.313 millions d'anciens francs (art. 17 de la loi de finances de 1964, *J.O.*, 20 décembre 1963, pp. 11335 et suiv.). Pour les budgets annexes du même exercice, une somme de 1.243.870.461 anciens francs au titre des mesures nouvelles sur un total de 11.963.642.965 (art. 24 et 25, II, de la même loi, *ibid.*).

(20) Cf. L'intervention d'un parlementaire à l'Assemblée Nationale, séance du 21 novembre 1956 : « J'ai cherché alors où résidait la souveraineté de l'Assemblée Nationale... Finalement les grandes masses budgétaires additionnées, lorsqu'elles ont été annoncées, reconnues et adoptées, il ne reste à l'Assemblée plus rien à faire, sinon à constater l'inexistence de sa souveraineté », cité par M. Charles Cadoux, Rev. Sc. Fin., 1961, Du consentement de l'impôt, p. 443.

(21) *J.O.*, Débats, Ass. Nat., 1959, pp. 2330 et suiv.

« Le fait qu'un service ait été voté par le Parlement, poursuit le Secrétaire d'Etat aux Finances. ... force le Gouvernement à considérer qu'il n'est pas nécessaire de superposer sur un même objet des votes annuels et que les services votés peuvent être considérés *a priori* comme constituant la base de la discussion. »

« ... Le Parlement peut parfaitement, remarque M. Giscard d'Estaing, remettre en cause les services votés. Ce que la procédure a voulu éviter, c'est que l'Assemblée ait à discuter la totalité des services votés, discussion épuisante puisque, dans la très grande majorité des cas, ces services votés seront reconduits. L'objet de cette procédure est de réserver la discussion à la partie de ces services que le Parlement entend remettre en cause.

« ... tous les amendements recevables, conclut-il, d'après la Constitution, qui porteront sur les services votés pourront être discutés par l'Assemblée, mais ils seront considérés comme des mesures nouvelles » (22).

Pour tenir compte des observations du Secrétaire d'Etat, on a accepté, sur proposition de M. Jacquet, rapporteur général du budget, une modification à l'article 27 du projet de loi de Finances précitée substituant l'expression de « mesures nouvelles » à celle d' « autorisations nouvelles » impliquant aussi bien des modifications en plus que des modifications en moins et précisant très exactement le sens des votes de la Chambre sur les services votés (23).

L'article 43 de l'Ordonnance organique prévoit que les décrets portant répartition, par chapitre et par compte particulier, des crédits ouverts, ne peuvent apporter aux chapitres ou comptes, par rapport aux dotations correspondantes de l'année précédente, que des modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes explicatives, « compte tenu des votes du Parlement ». Le Gouvernement a admis, comme nous l'avons déjà vu, que si un amendement tend à réduire d'un montant donné un certain chapitre, il sera respecté, c'est-à-dire que la dotation de ce chapitre sera réduite de ce montant et que la réduction ne sera pas répartie sur l'ensemble des services votés (24). D'après cette interprétation des dispositions de l'article précité, le Gouvernement doit donc tenir compte, non seulement du seul chiffre voté, ce qui lui permettrait de ventiler à sa guise la réduction opérée par l'Assemblée, mais aussi de l'exposé des motifs des auteurs des amendements effectuant ces modifications. C'est un point important sur lequel satisfaction fut donnée aux adversaires de la notion de services votés.

(22) *J.O.*, Déb. Ass. Nat., *ibid.*, p. 2332.
(23) *J.O.*, *ibid.*, p. 2334.
(24) *J.O.*, *ibid.*, p. 2332.

§ 3. — La rigidité aux Etats-Unis.

Nous allons parler ici de deux systèmes : le système de la distinction entre l'autorisation législative et l'ouverture de crédits, d'une part, et, d'autre part, celui des crédits permanents.

A. — L'autorisation législative et l'ouverture de crédit.

Le règlement de la Chambre des Représentants, ainsi que celui du Sénat, prévoient qu'aucun crédit ne sera ouvert pour une dépense non autorisée auparavant par la loi, à moins qu'il ne s'agisse de crédits destinés à des travaux publics et à des projets en cours d'exécution (Règle XXI, Section 2 de la Chambre) (25). Il en résulte que les dépenses doivent, sauf pour la continuation de projets en cours, être autorisées par une loi spéciale qui doit être votée avant l'octroi des crédits, si ces dépenses ne sont pas déjà autorisées explicitement ou implicitement par la législation générale. C'est une autorisation de voter un « appropriation act » (26) ; si elle fait défaut « l'appropriation bill » peut faire l'objet d'un rappel au règlement (« a point of order »).

L'exigence d'une loi qui décrive les objectifs de la politique de l'Administration et son programme (27) d'action tend à assurer au Congrès la direction de cette action. En outre, elle se concilie avec l'interdiction des adjonctions budgétaires (« riders ») qui tendent à modifier la loi (Règle XXI, Sect 2 précitée, *in fine*).

Les lois sur certaines agences de l'exécutif réaffirment parfois les dispositions du règlement en exigeant l'autorisation législative à l'octroi de crédits. Certaines lois donnent une autorisation permanente en édictant que : « il est autorisé par le présent acte à faire l'appropriation d'autant qu'il est nécessaire pour le mettre en exécution » (28).

Certes, la législation, tout en contenant quelquefois les crédits et en fixant leurs limites, ne porte pas pour autant ouverture de ces crédits. Il n'en reste pas moins que les pouvoirs des Chambres et de leurs Commissions de crédits au cours de la procédure d'appropria-

(25) Nicole Hermann : « La préparation et le vote du budget aux Etats-Unis », *op. cit.*, pp. 112 et 120.

(26) Il s'agit d'une autorisation générale qui ne porte ni sur l'ouverture d'un crédit (d'engagement et de paiement) ni même, en principe, sur l'engagement seul. Il faut donc distinguer cette autorisation législative de l'autorisation budgétaire.

(27) Il ne s'agit pas spécialement de programmes d'une durée supérieure à l'année.

(28) Voir les exemples donnés par John Wm Whelen : « Purse Strings, Payments and Procurements », *in* « Public Law », London, Winter 1964, pp. 345 et 346.

tion sont en fait limités. Les crédits déjà prévus dans la loi générale représentent les maxima qui peuvent être autorisés. De toute façon, le Congrès ayant déjà approuvé le programme, il se voit en quelque sorte contraint de voter les crédits nécessaires, notamment dans le cas où la loi a autorisé à contracter les engagements correspondants.

Cette distinction entre la loi qui autorise l'ouverture des crédits et celle qui les ouvre effectivement, s'explique évidemment par la nécessité de distinguer d'une part, le point de vue particulariste, qui est celui des commissions législatives compétentes qui mettent l'accent sur le mérite intrinsèque de chaque programme, et d'autre part le point de vue général, qui est celui des commissions de crédits budgétaires soucieuses de l'appréciation de l'importance relative des différentes dépenses, de leur urgence et de leurs répercussions financières en général. Mais l'inconvénient de ce système est que les commissions d'appropriations, n'étant pas saisies du projet de loi d'autorisation, n'auront l'occasion d'apporter leurs appréciations qu'une fois la politique définie et les programmes arrêtés. Si cet inconvénient peut s'atténuer, au Sénat, grâce au cumul des fonctions par certains membres au sein des commissions législatives et de la sous-commission d'appropriation correspondante, il n'en reste pas moins qu'une procédure formelle régulière fait défaut à cet égard (29).

Cette distinction existe dans le système budgétaire français avec la règle de la soumission des demandes de crédit, non seulement aux Commissions des Finances, mais encore aux Commissions permanentes, pour avis. Le particularisme du système américain à cet égard réside dans le fait qu'il pousse la distinction précitée à un point tel que l'action de chacun des deux types de commissions se concrétise finalement par une loi distincte, votée par le Congrès. Ce qui fait que les Chambres, le moment venu de l'examen de l' « Appropriations Bill », ont les mains vraiment liées, car elles se trouvent alors devant une politique et des opérations gouvernementales préalablement autorisées par elles.

Quant aux besoins du Gouvernement qui ne sont pas encore autorisés par la loi au moment de la présentation du budget, et qui peuvent soulever des demandes de crédits au cours de l'exercice financier, le document budgétaire indique les sommes nécessaires pour y

(29) C'est pourquoi on propose de modifier le règlement de la Chambre, d'une part, pour permettre au Comité d'Appropriations de prendre part au processus législatif général autorisant les dépenses et d'insérer ses observations à cet égard dans les rapports des commissions législatives quant à l'effet budgétaire de la législation proposée. D'autre part, de permettre au Comité d'Appropriations de proposer, au cours du processus budgétaire, l'adjonction aux « appropriation bills » des amendements aux dispositions des lois qui ont des implications budgétaires. Cf. A. SMITHIES : « The Budgetary Process in the United States », 1re édit., 1955, New York, *op. cit.*, p. 176.

pourvoir sous le titre « Dépenses proposées pour transmission ultérieure » (« Proposed For Later Transmission »).

B. — Les crédits permanents (« Permanent Appropriations »).

Les crédits permanents représentent des autorisations qui se renouvellent chaque année sans nouvelle intervention de la part du Congrès. Ils équivalent donc aux charges permanentes du Fonds Consolidé dans le régime budgétaire britannique. Ces crédits peuvent être valables ou bien pour un certain nombre d'années, ou bien sans limitation de durée, c'est-à-dire tant que la loi qui les a ouverts n'est pas modifiée ou abrogée. Ils représentent ainsi des charges fixes pour le Trésor ou pour les fonds spéciaux. Les dépenses engagées sur crédits permanents peuvent être payées au cours de l'exercice au titre duquel ils ont été accordés ainsi que des deux exercices suivants.

Les autorisations permanentes peuvent être d'un montant déterminé directement par la loi qui les donne ou indirectement, par exemple par la somme des recettes provenant d'une ressource déterminée (30). Ces autorisations sont notamment employées en matière d'intérêt de la dette publique, d'aides accordées à certains Etats et municipalités, etc.

Sous-Section 3

LIAISON RECETTES-DEPENSES

Nous venons de voir comment le respect des engagements et de la législation en vigueur influence le cadre budgétaire. Dans un autre ordre d'idées, la possibilité d'augmenter les crédits n'est pas illimitée; elle trouve sa limite dans les ressources disponibles pour y faire face. Les Chambres doivent donc, pour pouvoir décider en connaissance de cause, avoir une vue complète des charges et des ressources du budget.

Nous allons voir comment cette idée est apparue et a été affirmée en France (§ 1), sans insister sur les atteintes qu'elle a subies et qui faisaient perdre de vue cette corrélation dépenses-recettes.

S'agissant du budget fédéral des Etats-Unis (§ 2), qui reste dispersé dans plusieurs documents, il est intéressant de citer certains efforts déployés par le Congrès en vue de rapprocher la totalité des dépenses et des recettes lors de son travail sur le budget.

(30) N. Hermann, *ibid.*, pp. 124 et 125.

§ 1. — En France.

Le principe du consentement des recettes donné par les représentants de la nation fut affirmé, comme nous l'avons vu au premier chapitre, avant celui du consentement des dépenses, dès les premiers temps de la Révolution. Toutefois, les textes constitutionnels et législatifs, aussi bien que la pratique budgétaire de l'époque révolutionnaire, attachaient plus de prix au budget des dépenses qu'au budget global comprenant, outre les divers postes de dépenses, l'évaluation des recettes publiques et la comparaison des unes avec les autres (31).

Plusieurs textes, tant constitutionnels que législatifs, exigeaient la présentation aux Chambres, chaque année, d'un aperçu des dépenses (32). Les Constitutions révolutionnaires insistaient ainsi sur la nécessité du budget des dépenses, pratiquement sans faire mention du budget des recettes, se contentant, pour les recettes, d'affirmer le principe du consentement à l'impôt ou de réglementer des questions fiscales et comptables.

Sur le terrain de la pratique, nombreux étaient les rapports, mémoires et budgets qui ne prévoyaient que les dépenses publiques. L'on ne posait donc pas le principe d'un plan d'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat, d'un budget global.

Cela ne veut pas dire que l'idée de créer un budget des recettes et de comparer les besoins de l'Etat à ses ressources était tout à fait absente. Certains textes constitutionnels, à l'époque, édictaient, tout au moins implicitement, la règle de la fixation de la somme des contributions publiques par le Corps législatif (33). Même à la veille de la Révolution, une déclaration du Roi à l'Assemblée nationale le 23 juin 1789 avait prévu que le tableau des revenus et des dépenses serait rendu public chaque année dans une forme proposée par les Etats-Généraux et approuvée par le Roi (art. 5). Un rapport du 26 février 1790 déclarait que « *l'équilibre* sera facile à établir entre les recettes et les dépenses dès que la France sera rentrée dans le calme,... En 1791 le calme sera réalisé... (34) ». C'est plus tard que la Constitution de l'An VIII devait prévoir une loi annuelle de budget qui détermine le montant des dépenses et des recettes de l'Etat (art. 45). En outre, certains documents budgétaires de la période de

(31) Cf. P. Mansard, *op. cit.*, p. 158.

(32) Cf. art. 7 Constit. 1791 ; art. 1er, sect. 3 Constit. Girondine et art. 162 Constit. l'An III.

(33) Cf. Constit. 1791, chap. III, Sect. 1, art. 1er, et titre V, art. 4 ; Constit. Girondine, titre VII, Sect. 2, art. 6 et titre XII, art. 7 ; Constit. 24 juin 1793, art. 54 et Const. l'An III, art. 34.

(34) Cité par Gomel, *op. cit.*, p. 86.

la Révolution comprenaient tant les recettes que les dépenses de l'Etat. Certes, les évaluations des recettes étaient dépourvues de signification et démenties par les faits, mais l'idée fut entrevue. En effet, les facteurs qui empêchaient l'évaluation des dépenses étaient ceux qui empêchaient l'évaluation des recettes (35), et certains d'entre eux avaient trait plus particulièrement aux recettes, comme la refonte fiscale et les difficultés de sa mise en marche. Eu égard aux facteurs défavorables, l'établissement d'un budget équilibré était hors du domaine des possibilités; mais on ne peut pas nier, pour autant, aux pouvoirs publics toute volonté de proportionner les entreprises de l'Etat à ses ressources.

Il n'en reste pas moins vrai que la plus grande attention accordée au budget des dépenses fut à l'origine de la primauté de celles-ci sur les recettes dans le droit budgétaire classique. Cet état de choses peut être attribué au fait que l'autorisation de dépenses prend plus de signification politique que le budget des recettes. Ce dernier est la mise en œuvre des textes de fond préalablement consentis ; d'autre part, il ne soulève souvent que des problèmes techniques d'évaluation. L'autorisation des dépenses permet, en revanche, la surveillance de toute l'activité gouvernementale et administrative; elle affecte ainsi les rapports entre les pouvoirs publics et sert à sauvegarder les droits de la représentation nationale.

La règle de la priorité des dépenses peut s'expliquer par la notion classique des finances publiques d'après laquelle l'Etat n'assure que des services régaliens dont le fonctionnement est indispensable à son existence même; il doit donc chercher, par son pouvoir souverain, à se procurer les ressources nécessaires permettant d'y pourvoir. A l'inverse du particulier (36), l'Etat calcule ses recettes en fonction de ses dépenses. Conformément à cette règle, les dépenses passent avant les recettes dans les documents budgétaires et dans les discussions parlementaires.

Sous la pression de considérations économiques et financières, on serait tenté de renverser la devise pour parler d'une primauté des recettes sur les dépenses. Cette tentation peut être justifiée par la nouvelle présentation du projet de loi de Finances de l'année instituée par le décret organique du 19 juin 1956 (art. 50) et dont le schéma est repris par l'Ordonnance du 2 janvier 1959 (art. 31). Dans cette

(35) Cf. le 1er Chapitre de la première Partie.

(36) Cependant, Jèze raisonne à ce propos de façon étrange : « Tout être vivant, dit Jèze, a des besoins ; il lui faut les satisfaire. Il en est de même en tout Etat. Il est donc rationnel, contrairement aux apparences, ajoute-t-il, que les dépenses passent avant les recettes », cité par Georges HOSTELET : « Les caractères et les emplois comparés des différentes espèces de budgets et bilans », *op. cit.*, p. 96.

présentation les recettes passent avant les dépenses. La première partie du projet comporte les voies et moyens, puis fixe le plafond des grandes catégories de dépenses; quant à la seconde partie, elle opère la répartition des grandes masses de dépenses. La seconde partie ne peut être mise en discussion devant une Assemblée avant le vote de la première partie (art. 40 de l'Ordonnance précitée).

En fait, il n'est de primauté absolue ni pour les dépenses ni pour les recettes. La détermination de l'un des termes de l'équilibre budgétaire n'est pas une donnée fixe, c'est plutôt une donnée révisible qui sert de point de départ à la détermination de l'autre; on en arrive ainsi, par des ajustements réciproques, à l'équilibre voulu.

Par ailleurs, du point de vue économique, il est nécessaire d'envisager l'effet économique et social de chaque poste de dépenses et de recettes, ainsi que celui de l'ensemble. La primauté revient donc à un équilibre économique et social qui se traduit, sur le plan financier, par un équilibre ou un déséquilibre calculé.

Nombre de textes et d'institutions témoignent des impératifs de l'équilibre. Citons la procédure des lois de maxima (37) selon laquelle une loi fixait les maxima des dépenses publiques et évaluait les voies et moyens. Dans ce cadre, des lois de développement venaient ouvrir les crédits et opérer leur répartition. Citons encore les diverses limitations apportées successivement au droit d'initiative parlementaire en matière financière, dans la mesure où ces limitations visaient à sauvegarder l'équilibre budgétaire. L'article premier de l'Ordonnance organique précise que les lois de Finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent. C'est ainsi que le vote des ressources avant celui des dépenses ne doit pas s'entendre dans un sens financier étroit exigeant un équilibre comptable. La meilleure preuve en est que les ressources prennent une portée large englobant les ressources d'emprunts et de trésorerie ainsi que les impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics. D'autre part, la nouvelle présentation du budget met l'accent sur l'équilibre économique en exigeant que soit votée, tout d'abord, la première partie de la loi de Finances qui arrête les données générales de l'équilibre.

Le principe de la comparaison des ressources et des charges publiques étant ainsi consacré, il ne sera pas question ici d'étudier les errements du passé qui aboutirent au morcellement du budget entre plusieurs documents. Cette diversité de documents facilitait le vote des dépenses que les Chambres auraient refusées ou réduites si elles avaient connu en même temps la totalité des prévisions budgétaires, mais ces errements ont été combattus.

(37) Instituée par la loi n° 48-1921 du 21 décembre 1948.

§ 2. — La liaison dépenses-recettes dans le budget fédéral aux Etats-Unis.

Dans le système britannique, le budget ne prend pas corps dans un document unique. Les crédits annuels définitifs sont insérés dans une loi : l' « Appropriation Act » et les recettes dans le « Finance Act ». Mais on sait qu'il s'agit là d'un débat général sur la politique du Gouvernement presque sans modification des prévisions budgétaires. C'est pourquoi, le besoin ne se fait pas sentir de confronter les prévisions de dépenses et de recettes. Cependant, il nous semble que le pouvoir des Chambres en la matière, pouvoir de contrôle général, serait plus effectif si le budget constituait un document récapitulatif de toutes les dépenses et de toutes les recettes.

Dans le système fédéral des Etats-Unis, le budget des dépenses est constitué d'une série d' « Appropriation Acts ». Pendant longtemps, le démembrement du budget ne présentait pas de graves inconvénients; devant les ressources abondantes, la nécessité n'apparaissait pas de comprimer les dépenses. Mais avec le développement des activités du Gouvernement et l'accroissement considérable des dépenses publiques, le Congrès s'employa, après la guerre de 1939-1945, à serrer son contrôle du budget et à en assurer l'équilibre.

A. — La loi sur la réorganisation législative de 1946, section 138 (« The Legislative Reorganisation Act »).

L'innovation capitale de cette loi, qui entendait, comme son titre l'indique, réformer le contrôle exercé par le Congrès et ses auxiliaires, fut la création d'un Comité mixte sur le budget législatif (38). Ce Comité qui est formé des Comités de crédit et de ceux des voies et moyens des deux Chambres, se réunit au début de chaque session régulière du Congrès pour faire un rapport à celui-ci sur le budget d'ensemble, rapport basé sur l'examen des recommandations du Président qui comprennent le total des recettes fédérales et le total des dépenses. Le rapport du Comité mixte, comprenant la recommandation sur la somme maximum à accorder pour les dépenses de l'exercice à venir, devait être présenté avant le 15 février. Si ces prévisions n'assuraient pas un budget équilibré, le Comité devait proposer d'augmenter la dette publique de la somme du déficit ou d'amortir la dette en cas d'excédent budgétaire. Les propositions du Comité devaient être insérées dans une résolution qui devait être adoptée par les deux Chambres.

(38) Le « Joint Committee on Legislative Budget ».

Il convient de remarquer que ce mécanisme n'assurait pas l'incorporation du budget dans une loi unique pour toutes les recettes et toutes les dépenses. La résolution commune correspondait à une loi de maxima, les différents crédits devant ensuite être votés dans des « appropriation acts » successifs. Il n'en reste pas moins qu'il a été entendu que le travail du Comité mixte permettrait d'avoir une vue d'ensemble du budget, de présenter un plan financier d'ensemble pour l'année et de fixer les conditions de l'équilibre budgétaire. Il revenait au Comité de fixer le total des crédits à allouer en fonction non seulement des besoins des services dépensiers mais également des recettes prévues et de la situation financière en général. Si le budget devait marquer un déficit, cela devait résulter d'une politique conséquente explicitement décidée dès le départ et en toute connaissance de cause. Toutefois, la loi avait un défaut : le Comité mixte était autorisé, en proposant le plafond des crédits à accorder, à élever ou à diminuer les prévisions du Président, mais il n'avait pas le pouvoir de recommander des modifications d'impôts. Dans le cas où le Comité envisage un déficit, il ne peut que recommander la réduction des dépenses ou le recours à l'emprunt.

Les tentatives faites pour appliquer cette réglementation furent, en fait, vouées à l'échec. Le Comité mixte institué en 1947 pour le budget de l'exercice 1947-1948 présenta un rapport très général et une résolution réduisant considérablement les prévisions de dépenses présentées par le Président (10,5 milliards de réduction pour les engagements sur 37,5 milliards de dollars prévus) et élevant légèrement les prévisions de recettes (39). La résolution fut adoptée par la Chambre malgré de vives oppositions contre une telle réduction des dépenses et en dépit des inquiétudes suscitées par la question de savoir quels chapitres subiraient les réductions. Elle fut modifiée au Sénat, et, en conférence, aucune suite ne lui fut donnée.

En 1948, une résolution fut adoptée par les deux Chambres, élevant les prévisions présidentielles des recettes et diminuant les prévisions des dépenses. Mais le plafond ainsi adopté ne fut pas respecté, il a été dépassé dans les « Appropriation acts » d'un montant de 6 milliards de dollars.

Depuis lors, aucun rapport sur le budget législatif ne fut présenté. De plus, des propositions ont été faites tendant à transformer la structure et les pouvoirs du Comité mixte par modification de l'article 138 précité pour permettre au Comité de mieux s'acquitter de sa mission. C'est ainsi que le Bill Mc Clellan, introduit au Sénat le 19 janvier 1950, prévoyait l'établissement d'un « joint budget com-

(39) N. HERMANN : « La préparation et le vote du budget fédéral aux Etats-Unis », *op. cit.*, pp. 138 et suiv.

mittee » plus restreint de dix membres, émanant en nombre égal de chacune des deux *appropriations committees*. Ainsi le Bill ne prévoit pas la participation des deux comités des voies et moyens. Le Comité mixte aurait pour mission d'examiner les demandes de crédits et les estimations de recettes, de recommander des modifications aux lois de fond aux Comités législatifs et d'étudier, tout au long de l'année, toutes les questions qui intéressent le budget. Le Bill dote le Comité, pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions, de larges pouvoirs sur l'exécutif, pouvoir de tenir des auditions (« hearings »), d'examiner les comptes des agences, d'assister aux hearings du Bureau du Budget, d'obtenir copie des demandes de crédits présentées au Bureau. L'exécutif objecta que le Bill, s'il était adopté, aurait pour effet d'établir un mécanisme faisant double emploi avec le budget de l'exécutif, pouvant ainsi se substituer à celui-ci et revenir sur les réformes réalisées sur ce plan depuis le *Budget and Accounting Act* de 1921 (40). Aucune suite ne fut donnée à ce Bill.

L'échec de cette tentative a été attribué à plusieurs raisons : le peu de temps assigné au travail du Comité mixte; la difficulté de fixer à l'avance le total des dépenses de l'année dans un système qui n'est pas basé, comme nous le verrons plus tard, sur l'appropriation des dépenses pour l'année ; et la démagogie des membres du Congrès qui, après avoir accepté une certaine économie sur le total des crédits à accorder, reviennent sur leurs décisions devant les intérêts concrets de leurs mandants (ou même leurs intérêts propres) quand ils passent aux appropriations individuelles. La raison que l'on a souvent invoquée est qu'il n'y a pas lieu de déterminer d'abord un plafond du fait même que le niveau des différents programmes et leur montant total ne se déterminent qu'après l'analyse détaillée des composantes par les sous-commissions. Il doit donc y avoir un va-et-vient; il s'agit d'une interaction entre le total et les crédits particuliers, plutôt que de la détermination préalable d'un plafond pour ces derniers. En effet, il faut nuancer ces vues. Il est possible de fixer le total des dépenses après un premier examen des prévisions des départements et également en fonction d'autres considérations financières et économiques, étant entendu que ce total ne constitue qu'une donnée révisible, susceptible d'ajustements lors de l'examen détaillé des demandes de crédit.

(40) Smithies : « The Budgetary Process in the United States », *op. cit.*, pp. 96-97.

B. — L' « Omnibus Appropriation Bill » (ou le « Consolidated Appropriation Bill »).

Un omnibus bill est un projet embrassant des mesures diverses. L'Omnibus Appropriation Bill est ainsi une loi qui réunit en un seul texte tous les crédits budgétaires qui sont jusqu'ici votés séparément sans lien entre eux.

En 1947, une proposition Byrd-Butler fut présentée au Sénat en vue d'introduire le système de l'Omnibus Bill ou du Bill Consolidé. La résolution fut favorablement rapportée par la Commission du Règlement, mais il fallait attendre jusqu'au mois de septembre 1949 pour voir le Sénat adopter une résolution semblable. Et le Président de la Commission des Crédits de la Chambre annonça qu'à partir de janvier 1950 celle-ci adopterait la nouvelle procédure. C'est ainsi que l'Omnibus Bill fut voté par la Chambre, puis par le Sénat et finalement adopté le 6 septembre 1950 (41).

En 1951, la Commission des Crédits de la Chambre a décidé de renoncer à ce procédé. Depuis lors, plusieurs tentatives faites dans ce domaine ont été vouées à l'échec et le Congrès a renoncé à inclure dans une même agglomération budgétaire l'ensemble des lois d'ouverture de crédits se rapportant à l'année financière.

On peut attribuer l'échec de cette expérience à diverses raisons. Il y a tout d'abord la résistance des sous-commissions qui ont redouté l'influence accrue qu'allaient prendre les présidents des commissions d'appropriations. Une autre raison est le retard apporté au vote de la loi unique, du fait que le bill n'est communiqué au Sénat qu'une fois tous les crédits votés par la Chambre des Représentants. Avec un régime comportant plusieurs lois d'ouverture de crédits, les projets sont envoyés au Sénat au fur et à mesure qu'ils ont été votés par la Chambre et il en résulte que l'adoption finale du budget est accélérée. En effet, tous les crédits sont ordinairement votés à temps pour le début de l'année financière (le 1er juillet), tandis que l'Omnibus Bill ne fut voté que plus de deux mois après le début de l'exercice. Ceci bien que le Sénat ait commencé ses auditions sur le Bill alors qu'il était encore à la Chambre.

Devant ce retard, le Congrès n'avait pas le temps d'analyser suffisamment les prévisions et, dès lors, il décida des réductions forfaitaires (« meat-ax cuts ») d'un pourcentage uniforme de 5 ou 10 %. Le bill laisse ainsi au Président le soin de déterminer les réductions à apporter à chaque crédit. Cette technique de réductions forfaitaires

(41) Voir sur le sujet de l'Omnibus Bill, Jesse Burkhead : « Government Budgeting », *op. cit.*, pp. 330 et suiv. ; Nicole Hermann, *op. cit.*, pp. 142 et suiv. ; A. Smithies, *op. cit.*, pp. 99 et 100, et Delmas H. Nelson : « The Omnibus Appropriations Act of 1950 », *in* Journal of Politics, mai 1953, pp. 274 et suiv.

est vivement critiquée. Pour l'exécutif, le Congrès veut se dérober à sa responsabilité; s'il veut réduire les crédits, il doit le faire lui-même. Pour les membres du Congrès, celui-ci renonce de la sorte à ses pouvoirs financiers et cette technique constitue une délégation inconstitutionnelle de pouvoirs (42).

D'un autre côté, l'unification du budget dans une loi unique peut, au contraire, compromettre les pouvoirs du Président. Le Président a le droit d'opposer son *veto* dans les conditions fixées par la Constitution à un bill voté par les deux Chambres (43). Avec une loi unique sur le budget des dépenses, le Président ne peut qu'accepter les crédits ou les refuser en bloc, ce qui le contraint pratiquement à accepter des modifications à certaines demandes de crédits qu'il n'aurait pas acceptées si les crédits faisaient l'objet de lois séparées. L'Omnibus Bill fournit un argument particulier en faveur de la proposition visant à modifier la Constitution en vue d'introduire le système de l' « item veto », c'est-à-dire le pouvoir du Président d'opposer son *veto* à certains articles d'un bill sans qu'il soit nécessaire de le rejeter en bloc. C'est le système adopté par les Constitutions de la majorité des Etats de l'Union.

Il faut également faire la part des circonstances : la guerre de Corée a entraîné le vote de cinq lois de crédits supplémentaires. ce qui faussait les prévisions initiales du Bill Consolidé.

Remarquons enfin que l'Omnibus Bill a un défaut qui tient à ce qu'il n'englobe pas les recettes. Certes, certaines résolutions sur l'Omnibus Bill ont prévu la soumission des recettes aux appropriations Committees, mais elles ne furent pas adoptées. Il est vrai également que la réunion de tous les crédits dans une loi unique permet au Congrès de voir le lien entre recettes et dépenses, mais aucun procédé formel n'est institué pour faire cette confrontation.

Les expériences relatives au budget législatif ainsi qu'à l'Omnibus Bill n'ayant pas abouti, les crédits sont votés dans un certain nombre de lois successives; et dans les débats sur ces lois isolées, le budget n'est traité dans son ensemble que rarement. L'établissement d'un lien entre les dépenses et les recettes ne résulte ainsi que du leadership exercé par le Président et des consultations non officielles entre les membres des différentes Commissions du Congrès.

(42) Toutefois, la meat-ax technique semble décourager ce qu'on appelle le « log rolling ». C'est une sorte d'entente entre les membres pour que chacun soutienne le projet de l'autre. Si, au contraire, on veut apporter des réductions sur les crédits de tel ou tel service, les membres qui s'y intéressent chercheront l'appui d'autres membres en leur promettant, en contrepartie, de soutenir leurs crédits.

(43) Art. 1er, sect. 7, al. 3 de la Constitution.

Section 2

LE MINISTERE DES FINANCES FACE AUX AUTRES DEPARTEMENTS MINISTERIELS

Les ministères spécialisés peuvent invoquer leurs problèmes proprement techniques (Sous-Section 1) devant le contrôle du ministre des Finances. Mais, ce dernier se voit souvent contraint de s'opposer à ces départements en raison d'une part, de leur tendance à exagérer leurs prévisions (Sous-Section 2) et, d'autre part, de la technicité et des impératifs financiers (Sous-Section 3). Nous étudierons successivement ces trois points, et puis nous donnerons l'exemple particulier du budget de la Défense nationale (Sous-Section 4).

Sous-Section 1

TECHNICITE DES PROBLEMES RELEVANT DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS

Responsable de l'équilibre budgétaire, le ministre des Finances a mission de rectifier les projets des autres départements ministériels, pour les ramener dans la limite des disponibilités budgétaires.

Les départements peuvent se prévaloir de leurs projets spécifiques. Il n'est pas question pour le ministre des Finances et pour ses services de substituer leur appréciation à celle des spécialistes sur le fond même des problèmes techniques. Les services du ministère des Finances n'ayant ni la même compétence technique ni autant de moyens d'information que les départements auteurs des programmes spécifiques, ils ne sont pas à même d'améliorer les programmes et de juger les détails des projets en question.

Quant aux réductions globales des crédits demandés, elles sont quelquefois arbitraires. On évoque, à cet égard, l'exemple d'un ministre anglais de l'Education nationale qui voyait réduits, par le Trésor, les crédits de son ministère de £ 10.000, après les avoir lui-même comprimés au maximum. Ledit ministre en demande explication au Trésor qui lui répond que c'est toujours la pratique de réduire les « estimates » de l'Education nationale de £ 10.000. Dès lors, le ministre de l'Education nationale prenait en considération cette réduction habituelle lors de la préparation de ses estimations ultérieures.

Pour atténuer ces critiques, il faut se rappeler que le ministre des Finances dispose, pour juger les prévisions de dépenses, des esti-

mations et des résultats d'exécution concernant les exercices antérieurs. Pour les autorisations nouvelles, il peut, éventuellement, se référer au coût d'entreprises semblables dans le secteur privé.

En outre, l'administration financière peut choisir nombre de ses fonctionnaires parmi les techniciens d'autres départements ministériels, ce qui permet de faire appel à la compétence de ces techniciens pour examiner les demandes de leurs départements d'origine. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, selon le système dit de « l'écrémage », inspiré des idées de Sir Warren Fisher — qui était Secrétaire permanent du Trésor pendant l'entre-deux-guerres — le Trésor recrute fréquemment des fonctionnaires qui servaient déjà dans d'autres ministères. Il en est de même du Bureau du Budget. Quant au ministère français des Finances, nous avons déjà signalé que les contrôleurs financiers, qui dépendent de ce ministère, acquièrent, du fait de leur travail au sein des départements ministériels, une bonne connaissance des besoins et des activités des départements auxquels ils sont attachés; ils peuvent, dès lors, conseiller le ministre des Finances et le renseigner sur les besoins de ces départements, sans se borner à la vérification des comptes.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas question de renfermer l'administration financière, pour autant, dans un rôle de sec examen des chiffres et de vérification de l'exactitude des évaluations.

Le ministre des Finances, chargé de mettre en harmonie les dépenses et les recettes de l'Etat, doit logiquement avoir le pouvoir de faire un examen critique de toute proposition de dépenses et de toute proposition de recettes, un examen qui porte sur l'utilité, l'efficacité et l'opportunité de la dépense, sans pénétrer dans le domaine proprement technique. C'est une espèce d'examen de profane, ce qu'on appelle en Grande-Bretagne « Lay criticism ». « Vouloir séparer la "forme" financière de la "substance" qui, seule, lui donne une signification, c'est faire de la finance une abstraction sans contact avec le réel » (44).

Sous-Section 2

L'EXAGERATION DES PREVISIONS PAR LES DEPARTEMENTS MINISTERIELS

Les ministères dépensiers ont souvent tendance à exagérer leurs besoins et présentent des demandes gonflées de crédits. La différence

(44) Gourdin : « Les fonctions de contrôle du ministre des Finances », rapport précité, p. 177.

entre les chiffres figurant dans ces demandes et ceux arrêtés par le ministre des Finances est quelquefois énorme (45).

Pour s'emparer de grandes sommes, les ministres dépensiers font recours à tant de subterfuges : surestimer les crédits limitatifs, sous-estimer les crédits évaluatifs, sous-évaluer les dotations qu'ils pensent avoir moins de peine à compléter en cours d'exercice par des crédits additionnels, ainsi que les crédits pour des services nouveaux dont ils tiennent à faire accepter le principe, etc.

En effet, cela tient, en partie, à ce que les techniciens sont souvent portés à moderniser leurs techniques, à les perfectionner sans tenir compte de la complexité des besoins que l'Etat moderne doit satisfaire. Le souci du spécialiste est ainsi insuffisamment économique car « l'amélioration technique, qui ne se justifie que par sa portée économique et humaine, tend, dans l'esprit du spécialiste, à trouver sa propre fin en elle-même » (46).

La prodigalité dans les prévisions de dépenses tient, également, à ce que les liens qui se développent entre les départements ministériels et les groupes d'intérêts, travaillant dans les différents secteurs de leurs activités respectives, ne manquent pas d'influencer l'action de l'administration. La pression qu'exercent les représentants d'intérêts sur l'administration s'est accentuée en France, d'autant plus que la Constitution de 1958 a considérablement limité les pouvoirs du Parlement (47) et que la pratique constitutionnelle met ce dernier

(45) Par exemple, lors de la préparation de la loi de finances pour l'année 1963, M. Alain Peyrefitte, alors ministre des Rapatriés, a évalué à mille milliards de francs la somme dont il aurait besoin pour l'installation, en France, dans des conditions convenables et l'intégration dans la vie économique des rapatriés d'Algérie. Or, malgré les véhémentes protestations de M. Peyrefitte, M. Giscard d'Estaing, ministre des Finances, a fixé dans son projet de budget, une somme de 250 milliards de francs seulement pour les rapatriés. Cf. *L'Express* du 27 septembre 1962, n° 589, p. 6.

(46) Délion : « L'Etat et les Entreprises Publiques », 1958, p. 158. Toutefois, l'aptitude de l'administration pour le progrès n'est pas règle absolue. En premier lieu, les fonctionnaires s'opposent aux réformes à partir du moment où elles nuisent à leur statut ou à leurs intérêts de carrière. Par ailleurs, l'esprit des hauts fonctionnaires s'avère conservateur dans une époque de changements rapides et importants exigeant la révision des fondements mêmes de la tradition. Cela tient, d'une part, à la tradition administrative qui tend à la continuité de la politique, et ainsi freine l'innovation, et, d'autre part, à l'origine bourgeoise des hauts fonctionnaires qui ne manque pas d'influencer leur comportement « dans un sens qui ne soit pas trop défavorable aux milieux dont ils sont originaires », J. Billy : « Les techniciens et le pouvoir », Que sais-je ? 1960, p. 66 ; H. Laski : « Le gouvernement parlementaire en Angleterre », *op. cit.*, pp. 216-218 ; C.J. Friedrich : « La démocratie constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 379 et 380.

(47) « Depuis que la Constitution française de 1958 a strictement limité le pouvoir d'amendement de l'Assemblée Nationale, les groupes ont, excepté dans des situations tout à fait particulières, déserté les couloirs du Palais Bourbon et travaillent maintenant presque exclusivement les bureaux de l'administration », Ehrmann : « Les groupes d'intérêt et la bureaucratie dans les démocraties occi-

en sommeil et ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle de représentation. Le Président de la République, ainsi que ses deux Premiers ministres de la V^e^ République, ont manifesté à plusieurs reprises leur répugnance à l'égard de la fonction de doléances du Parlement (48). Les représentants d'intérêts, cherchant d'autres moyens pour se faire entendre, s'adressent aux ministres intéressés et au Premier ministre, plutôt qu'au ministre des Finances.

Il en est de même aux Etats-Unis. Habituellement, les représentants des groupes d'intérêts n'assistent pas aux conférences tenues par l'Office central du budget, lors de l'examen des prévisions budgétaires. Ils exercent leur pression plutôt auprès des chefs de bureaux et des départements ministériels ainsi qu'auprès du chef de l'exécutif, ce qui est parfois pratique courante dans les gouvernements des Etats où le gouverneur est souvent la cible de la pression des groupes. C'est ainsi que le public est en quelque sorte représenté dans la confection du budget, bien que celui-ci ne soit pas préparé en public (49).

La tentation pour les techniciens est d'autant plus grande que la méthode suivie pour l'estimation des dépenses est l'évaluation directe. L'Ordonnance organique de 1959 apporte une limitation à cette méthode à propos de l'évaluation des crédits applicables aux services votés : pour les dépenses ordinaires, les crédits ne doivent pas dépasser ceux de la précédente année diminués des inscriptions non renouvelables et modifiés pour tenir compte de l'incidence en année

dentales », *in* R.F.S.P., 1961, p. 548. En même sens, M. Morange (La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958, D. 1959, Chr., p. 21) qui affirme que la pression des intérêts privés est plus forte sur les cabinets ministériels que sur le Parlement. M. Montané de La Roque (« art. 38 de la Const. du 4 octobre 1958... », art. précité, Mélanges Maury, t. II, p. 202) riposte : « Mais affirmation n'est pas démonstration ; attendons que la science politique ait résolue ce problème, si elle le peut. »

(48) Citons, à titre d'exemple, à propos du malaise agricole, le refus du Chef de l'Etat, en mars 1959, de convoquer le Parlement en session extraordinaire pour discuter le problème agricole, sous prétexte de mandat impératif. A la suite de la grève du lait, le débat agricole du 9 octobre 1964 devait rester sans sanction, puisque sans vote, et le Gouvernement n'a répondu que par des déclarations d'intentions. Le ministre de l'Agriculture a déclaré, à cette occasion, que « depuis trois ans et un mois que je suis ministre de l'Agriculture, pas un mois ne s'est passé qu'ensemble nous n'ayons accompli des progrès ». *Le Monde*, du 11-12 octobre 1964. Signalons encore que lors du débat du 27 octobre sur la motion de censure contre la politique agricole du Gouvernement, M. Pompidou, Premier Ministre, et M. Pisani, ministre de l'Agriculture, contestèrent aux députés le droit de se faire les porte-paroles d'intérêts privés. Et les députés de riposter : « Le syndicalisme joue un rôle important. La preuve en est que l'Exécutif lui réserve souvent, plutôt qu'au Parlement, ses communications et ses explications. Il est d'ailleurs dans son rôle en prenant de tels contacts. En prenant les mêmes, nous n'outrepassons pas nos droits. » Intervention de M. Abelin, *Le Monde*, du 29 octobre 1964.

(49) Cf. Appleby : « The influence of the political order », *in* Amer. Pol. Sc. Rev., avril 1948, p. 281.

pleine des mesures approuvées par le Parlement ou décidées par le Gouvernement; il en est de même pour les opérations en capital, à défaut d'échéancier (art. 33).

Sous-Section 3

LA TECHNICITE ET LES IMPERATIFS FINANCIERS — POSITION DE L'ADMINISTRATION FINANCIERE

§ 1. — Technicité.

Devant les pressions qui s'exercent en faveur de l'accroissement des dépenses, le ministre des Finances et ses services, responsables de l'équilibre, procèdent à un examen tendant à limiter leur masse. Ils y parviennent par des marchandages avec les autres ministères. Les pouvoirs de l'administration financière dans la rectification des prévisions de dépenses sont d'autant plus grands que l'évaluation des recettes, qui dépend de cette administration, présente de grandes difficultés, étant donné que le produit des impôts dépend pour beaucoup des fluctuations subies par les différents volumes économiques. L'évaluation des recettes s'appuie sur l'évolution probable des données économiques inscrites dans les comptes prospectifs de la comptabilité nationale. Les documents budgétaires n'indiquent pas les techniques et méthodes sur lesquelles se base l'estimation des recettes à laquelle les parlementaires ne prêtent pas assez d'attention. Peu d'initiés sont capables de pénétrer ces mécanismes difficiles.

On ne saurait trop insister sur les déclarations des ministres des Finances, comme : « la détaxation demandée présente, sur le plan technique, les plus grandes difficultés... Aucun projet visant à l'application de ce principe n'est à l'étude de mes services », et encore : « Je ne suis pas favorable à l'amendement de M..., pas plus qu'à toute "improvisation" en matière fiscale. »

La liberté dont bénéficie le ministre des Finances dans l'évaluation des recettes est accrue du fait de l'abandon, à partir du budget de 1938, de l'évaluation forfaitaire sous la forme des règles de la pénultième année et des majorations au profit de l'évaluation directe. Certes, on prend encore en considération les résultats du passé, notamment ceux de la période des douze derniers mois connus lors de la préparation du budget. Il n'existe plus, pour autant, de formule d'évaluation automatique telle que celle de la pénultième année.

Parallèlement à la tentation que nous avons signalée pour les autres administrations, l'administration financière aurait, elle aussi,

la tentation de majorer ou de minorer les évaluations de recettes, influençant ainsi le niveau des dépenses. Il ne faut pas, cependant, exagérer la liberté dont jouit l'administration financière à cet égard, cette liberté étant bien limitée par la rigidité d'une grande partie des dépenses de sorte que les recettes correspondantes doivent, de toute façon, être trouvées.

En Grande-Bretagne, le « Civil Service » a l'habitude de servir, avec le même zèle, le Gouvernement au pouvoir de n'importe quel parti politique. C'est pourquoi le Trésor est présumé évaluer objectivement les recettes du Gouvernement.

Le penchant subjectif chez ceux qui évaluent les recettes, au contraire, est plus grand aux Etats-Unis où l'administration est « politisée » : presque tous les hauts fonctionnaires changent avec le changement de parti politique à la Maison Blanche. Les « estimateurs » appelés à évaluer objectivement les recettes seront portés, en revanche, à chercher les faits et les méthodes leur permettant d'aboutir aux conclusions préconçues pour appuyer les préférences de leurs chefs politiques. C'est ainsi que le calcul des recettes existantes peut prévenir les désirs et préférences politiques touchant aux programmes de dépenses et aux aménagements fiscaux. C'est pourquoi d'aucuns estiment que les estimateurs de recettes doivent être libérés, dans toute la mesure du possible, de la pression de considérations tenant aux recommandations de politique budgétaire (50).

Ce souci d'éliminer tout facteur subjectif peut inciter à faire de l'évaluation des recettes une besogne d'expertise limitée à la connaissance des faits, à la détermination de la conjoncture économique et financière et au mesurage objectif des recettes, pour situer ce travail en dehors, à la fois, du département du Trésor et du Bureau du Budget. Mais, il est permis, au contraire, d'envisager l'intégration des estimateurs de recettes dans le Bureau du Budget, en vue d'unifier l'organisme chargé de l'établissement du budget (51).

En effet, le budget fédéral est essentiellement un budget de dépenses. La formulation de la politique fiscale, ainsi que l'évaluation des recettes, sont confiées au département du Trésor, et c'est au secrétaire de ce département de les soumettre au Congrès. Le Directeur du Bureau du Budget doit fournir au Secrétaire du Trésor toutes les informations nécessaires dont il dispose. Habituellement, ce programme fiscal n'est pas présenté en même temps que le budget. Certes, le budget peut contenir des recommandations fiscales (52), mais

(50) Roy Blough : « The Federal Taxing Process », New York, 1952, p. 300, cité par Burkhead, *op. cit.*, p. 384.

(51) Cf. Burkhead, *op. cit.*, p. 384.

(52) Et même le Budget and Accounting Act de 1921 prévoit que « le Président transmettra ses estimations des recettes pour l'année fiscale à venir, d'après :

la règle traditionnelle subsiste : la formulation de la politique fiscale s'effectue en dehors du processus budgétaire. Le Message présidentiel sur le budget n'aborde les prévisions des recettes que de façon subsidiaire et passagère. Les documents qui concernent directement les recettes sont le « Tax Message » du Président et le Rapport du Trésor sur les revenus et recettes du Gouvernement.

§ 2. — L'administration financière.

L'administration bénéficie en France d'une autonomie traditionnelle. Elle est assurée de la stabilité et de la permanence en face de l'instabilité ministérielle, tout au moins relative. La création de l'Ecole Nationale d'Administration, en 1945, a beaucoup contribué au renforcement de l'administration. Les anciens élèves de l'E.N.A., animés d'un esprit de corps et ayant la même formation, tendent à coloniser la haute administration; ils sont majoritaires dans les directions-clés du ministère des Finances (53). L'Inspection générale des Finances, qui constitue avec le Conseil d'Etat et la Cour des comptes l'un des grands corps de l'administration, détient les postes-clés dans les directions du Budget et du Trésor et, plus généralement, dans les organismes publics chargés d'élaborer la politique financière et celle des investissements (54).

Dans le Gouvernement fédéral des Etats-Unis, le Bureau du Budget est assuré d'une permanence inhabituelle dans l'administration américaine dont le sort dépend de celui du parti à la Présidence, comme nous l'avons signalé. On fait remarquer que le personnel du Bureau a survécu à l'avènement des Gouvernements Truman, Eisenhower et Kennedy, sans être changé, à l'exception des trois ou quatre hauts postes considérés comme ayant un caractère politique; et encore un sous-directeur restait inchangé sous les trois Gouvernements précités (55).

En Grande-Bretagne, la permanence du Service Civil est de règle, et le Trésor ne fait pas exception, sauf évidemment les deux ou trois postes politiques. En outre, il est à remarquer que le Trésor, formé de l'élite du Service Civil (56) et accomplissant des tâches importan-

1° les lois existantes au moment de la présentation du budget et, également, d'après : 2° les propositions, s'il y a lieu, *contenues dans le budget* ».

(53) Cf. GOURNAY : « Les jeunes fonctionnaires et la Politique », Les Cahiers de la République, septembre 1962.

(54) Cf. I. BILLY : « Les Techniciens et le Pouvoir », Que sais-je ? P.U.F., *op. cit.*, 1960, p. 75.

(55) Cf. CAULCOTT : « The Control of Public Expenditure », art. précité, p. 273.

(56) D'une part, le Trésor occupe des fonctionnaires qui se distinguaient dans les autres départements ; d'autre part, son personnel, dont le total est d'ailleurs

tes et étendues, occupe, au sein de l'administration, une place de premier plan, à tel point que l'on dénonçait à plusieurs reprises, surtout au cours du siècle dernier, « l'attitude supérieure » de ses fonctionnaires, qui tendaient à imposer leurs vues et à subordonner les autres ministères.

Sous-Section 4

LE BUDGET DE LA DEFENSE NATIONALE

Deux ordres de considérations font que l'influence du ministre des Finances et de ses services est plus restreinte face aux problèmes de la défense nationale. En premier lieu, la défense nationale est placée sous la responsabilité du Gouvernement tout entier (§ 1). Ensuite, sur le plan technique, les évaluations se heurtent à des difficultés considérables (§ 2). Les pouvoirs parlementaires, en la matière, en sortent considérablement limités (§ 3). Nous étudierons enfin la question des crédits militaires en Grande-Bretagne (§ 4).

§ 1. — La définition de la politique.

A. — Le Gouvernement.

D'après la Constitution, la conception de la politique de défense nationale est l'affaire du Gouvernement (57). Le Premier ministre est responsable de la défense nationale et en assume la direction générale et la direction militaire (58). Dans le cadre de cette politique, le Conseil de défense (59) arrête les décisions en matière de direction générale, et le Comité de défense restreint arrête celles concernant la direction militaire. Un Secrétariat général de la défense a pour mission de préparer les décisions de politique générale et de coordonner l'action des départements civils et des départements militaires en ces matières.

peu nombreux, comporte une certaine proportion de fonctionnaires appartenant à la « classe administrative », c'est-à-dire à celle des hauts fonctionnaires, beaucoup plus grande que dans les autres départements ministériels. Cf. Gérard Wolff : « La Trésorerie Britannique », *op. cit.*, pp. 18-19 et pp. 68-70.

(57) Art. 20 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; art. 7 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation de la défense : « La politique de la défense est arrêtée au conseil des ministres... ».

(58) Art. 21 Constit. ; et art. 9 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 précitée.

(59) Art. 7 de l'ordonnance précitée. Le terme « Comité de Défense » fut remplacé par celui de « Conseil de défense » dans le décret du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques.

B. — Le Président de la République.

De façon générale, les dispositions de la Constitution actuelle qui concernent directement les attributions du Président de la République dans le domaine de la défense nationale, porteraient à croire que le Chef de l'Etat n'a ici qu'une préséance comparable à celle qui était réservée au Chef de l'Etat dans la Constitution de 1946 (60) : il a le titre de Chef des Armées; il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale. En fait, il détient des pouvoirs réels en ces matières.

En premier lieu, le Président de la République préside le Conseil des ministres, ainsi que le Conseil de défense, au sein desquels il exerce une influence considérable du fait de ses attributions constitutionnelles en général, de son autorité personnelle et de l'intérêt capital qu'il attache aux questions de défense. C'est ainsi que dans le Conseil de défense, présidé par le Chef de l'Etat (61), c'est lui qui prend, en fait, la décision que le Conseil des ministres se contente d'entériner (62).

D'un autre côté, le décret du 14 janvier 1964 relatif aux Forces Armées Stratégiques a étendu ses prérogatives en lui conférant la responsabilité d'engager la force de frappe et en le substituant au Premier ministre à la tête du comité restreint de défense. Il dispose d'un état-major spécial.

Au surplus, la politique de défense nationale entre dans le « secteur réservé » (63) au Président, dans lequel le Gouvernement exécute les décisions générales prises par le Président de la République. Il est cependant difficile de définir un critère matériel permettant de partager les responsabilités entre le Chef de l'Etat et le Premier ministre. En effet, le Chef de l'Etat peut s'approprier un jour n'importe quelle question, selon la conjoncture politique, et s'en désintéresser le lendemain (64).

(60) Art. 15 Const. 1958, et art. 33 Const. 1946.

(61) Et comprenant le Premier Ministre, les ministres des Affaires étrangères, de la Défense Nationale, des Finances et de l'Intérieur, le Chef d'Etat-Major général et les chefs d'état-major des trois armes.

(62) Cf. P. Avril : « Le régime politique », *op. cit.*, p. 227.

(63) On classe dans ce secteur présidentiel ce qui concerne la Communauté, la politique étrangère et la défense (et auparavant l'Algérie). Notons que la notion de secteur réservé manque de base constitutionnelle et fut inventée afin de décourager les Assemblées de discuter les questions rangées dans cette catégorie.

(64) « Certes, il ne saurait y avoir de séparation étanche entre les deux plans, dans lesquels, d'une part, le Président, d'autre part celui qui le seconde (le Premier ministre), exercent quotidiennement leurs attributions... Parfois, les deux plans sont confondus quand il s'agit d'un sujet dont l'importance engage tout et, dans ce cas, le Président procède à la répartition comme il le juge nécessaire... », Conférence de presse du Général de Gaulle le 31 janvier 1964, *in Le Monde*, du 2-3 février 1964.

C. — Le ministre des Finances.

Il est vrai que les activités de tous les ministres touchent, à un niveau plus ou moins élevé, la politique du Gouvernement, et que, d'autre part, vu la complexité des activités gouvernementales, la plupart des problèmes intéressent deux ou plusieurs départements ministériels et ainsi exigent coordination.

Ce qui est particulièrement caractéristique de la défense nationale, c'est que, vu son importance qui engage tout, la définition et la coordination de la politique, ainsi que la direction en la matière, sont situées à un niveau supérieur aux ministres isolés; les services gouvernementaux sont là à cette fin. Les responsabilités du ministre de la Défense nationale s'en trouvent réduites, ce qui aboutit, par conséquent, à l'amenuisement du rôle du ministre des Finances (65) puisque ce dernier, au lieu de discuter d'égal à égal, se voit opposer une politique déjà fixée à un échelon supérieur. L'Ordonnance du 7 janvier susvisée prescrit qu'avant le premier mai de chaque année, chaque ministre adresse au Premier ministre, pour la gestion suivante, dans le cadre des directives générales qu'il a reçues de lui, les plans concernant son action dans le domaine de la défense, assortis des renseignements nécessaires sur leurs incidences financières. Sur la base des plans et renseignements qui lui sont présentés, le Premier ministre établit les programmes d'ensemble (art. 15). Mais cette vision de la défense nationale, comme ensemble coordonné en fonction duquel seront répartis les crédits dans ce domaine, aboutit d'autre part, à maintenir l'autorité du ministre de la Défense nationale vis-à-vis des responsables des différentes armes (66). On sait également

(65) Sur le plan parlementaire, on incline à exclure les « financiers » des commissions d'étude, éventuellement créées dans le but de collaborer avec le Gouvernement dans la définition de la politique et de l'organisation de la défense nationale. C'est ainsi qu'en 1955, deux sénateurs demandèrent d'amender une proposition de la Commission de défense, tendant à créer une commission de réorganisation de la défense, pour faire désigner les parlementaires qui y figureraient conjointement par la Commission de la défense nationale et par la Sous-commission de contrôle des crédits de la défense nationale de chacune des deux assemblées. Le rapporteur de la Commission de la défense nationale, ainsi que M. Edgard Pisani, alors sénateur, s'opposèrent à cet amendement. Leur argumentation se résume ainsi : Tout d'abord la sous-commission de contrôle des crédits de la défense nationale n'a pas de rôle de définition, elle est chargée uniquement du contrôle *a posteriori*. Ensuite, il est vrai que tous les problèmes ont des conséquences financières et que les parlementaires sont soucieux des problèmes financiers, « mais qu'à vouloir mêler la finance à tous les aspects de la définition politique et des structures françaises, on arrive à pervertir toute définition politique », *J.O.*, débats, C.R., séance du 26 juillet 1955, pp. 1924-25.

(66) Dans ce sens, le rapporteur de la Commission de la défense nationale du Conseil de la République, intervenant dans la discussion sur un article prévoyant la création des Secrétariats d'Etats aux Forces Armées, déclare que « si le ministre de la défense nationale croit que les Secrétaires d'Etat lui ont pris toutes ses attributions, il devra constater qu'il n'en est rien puisqu'on lui laisse — et c'est

que les dépenses militaires résistent largement à tout effort de compression, surtout en période d'opérations actives.

§ 2. — Technicité et difficultés d'évaluation.

A. — Technicité.

On ne saurait trop insister sur la technicité et la complexité des problèmes posés par la défense nationale, et en particulier par la mise sur pied d'une force de frappe atomique. La défense nationale exige des études, recherches et fabrication de matériel qui sont, de par leur nature, l'apanage des techniciens. Il ne s'agit pas pour les « financiers » d'apporter une appréciation technique, par exemple sur la séparation des isotopes de l'uranium à Pierrelatte ou sur les travaux de construction de prototype de réacteur pour sous-marin. Cependant, le ministre des Finances ne doit pas rester, pour autant, étranger aux questions de défense nationale; il a son mot à dire, comme nous l'avons déjà signalé, sur l'utilité et l'opportunité des projets des techniciens. D'un autre côté, en raison de l'interdépendance de la défense nationale et de l'économie du pays, le ministre chargé des Affaires économiques est responsable de la coordination, aux fins de la défense, des activités du ministère des Armées et des ministères économiques. L'Ordonnance du 7 janvier 1955 (art. 18) dispose que le ministre chargé des Affaires économiques oriente aux fins de la défense l'action des ministres responsables de la production, de la réunion et de l'utilisation des diverses catégories de ressources ainsi que de l'aménagement industriel du territoire. Il assure la liaison permanente avec le ministre de l'Intérieur et le ministre des Armées afin de tenir compte dans son plan d'équipement économique des nécessités essentielles de la défense. L'action du ministre chargé des Affaires économiques s'étend à la répartition primaire des ressources ainsi qu'à la fixation des prix et à l'organisation des opérations commerciales d'importations et d'exportations.

Quoi qu'il en soit, on constate dans ce domaine, en raison de cette technicité poussée et de son importance capitale, que les considérations financières sont reléguées au second plan. On estime que les programmes des Grands Instituts de recherches, comme le Comité d'Action scientifique de la Défense nationale, le Commissariat général à l'Energie Atomique, etc., échappent largement à la programma-

normal car c'est la clé de toute son activité — les finances, et puisque c'est lui qui discute le budget et qui répartit les crédits entre les trois Secrétaires d'Etat, c'est-à-dire entre les trois armes ». *J.O.*, débats, C.R., séance du 26 juillet 1955, *ibid.*, p. 1911.

tion des ministères financiers et même à celle du Commissariat général au Plan (67).

B. — Difficultés d'évaluation des dépenses.

L'évaluation des dépenses de la défense nationale présente des difficultés majeures qui tiennent, outre la technicité des problèmes posés qui interdit au profane de porter un jugement sur l'exactitude des prévisions, à des raisons connexes.

1. — Il y a, d'abord, le progrès technique dont l'accélération augmente la marge d'incertitude et rend aléatoires les prévisions. Par conséquent, les réalisations se heurteraient souvent à des difficultés considérables sur le plan technique, et se solderaient par de sérieux mécomptes sur le plan financier. On fait remarquer qu'en 1962, il fallait à deux reprises demander au Parlement de nouveaux crédits pour la force de frappe (68). Mais, que la fabrication dépasse le stade expérimental, que l'on avance dans la construction, les mécomptes à subir diminueront naturellement, à moins que l'évolution technique accélérée ne vienne infirmer les calculs.

2. — Il y a, ensuite, les nécessités d'un haut degré de secret qui interdit aux parlementaires d'accéder à l'information nécessaire pour éclairer les discussions.

Tel est le cas des questions de la défense nationale aux Etats-Unis, et tout particulièrement de la toute puissante Commission de l'Energie Atomique (69). Certes, au Congrès, les commissions compétentes en matière de défense ainsi que les commissions des finances peuvent acquérir l'information nécessaire lors des auditions tenues

(67) Cf. I. Billy : « Les techniciens et le pouvoir », *op. cit.*, pp. 92-93.

(68) « L'usine de séparation des isotopes de Pierrelatte apparaissait aux financiers comme un gouffre insondable. Et l'on craignait d'entrer dans une « spirale infernale » de crédits », écrit Jean Planchais dans *Le Monde*, du 9 novembre 1963.

Un parlementaire américain de longue expérience dit : ... personne au monde ne peut affirmer avec certitude que ce bill comprend une dotation suffisante pour assurer notre survie nationale — ni affirmer avec certitude qu'il mette notre société en danger », Congressional Record, n° 89, 27 mai 1957, p. 6909, cité par R.K. Gooch : « Control of public expenditure by the american Congress. Some principles and practices », *in* Mélanges Alexandres Svalos, Athènes 1960 (Paris, D. 1961, pp. 46-47).

(69) On a pu écrire, à cet égard, que « l'institutionnalisation » du secret a eu pour effet de concentrer entre les mains d'un petit nombre le contrôle sur les décisions d'une importance capitale pour un nombre de gens bien plus élevé que ceux qui dépendirent jamais du pouvoir d'un tyran classique ». Cf. M.R.A. Dahl : « Atomic energy and democratic process », *in* the Annales of the American Academy of Political and Social Science, novembre 1953, cité par M. Merle : « L'influence de la technique sur les institutions politiques » dans les travaux de la troisième session du Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Etudes Juridiques de Nice, Université d'Aix-Marseille, P.U.F., 1958, p. 57.

avec les représentants des agences intéressées. En outre, on a créé, en 1946, un Comité parlementaire (Le Joint Commettee on Atomic Energy) chargé de suivre les activités de la Commission de l'Energie Atomique. Cependant, ces procédés ne semblent pas favoriser sensiblement l'information du Congrès tout entier en ces matières puisque, d'une part, les représentants des agences et des armes concernées peuvent s'abstenir de fournir les renseignements nécessaires et, d'autre part, les membres des commissions parlementaires sont, eux-mêmes, liés par la règle du secret (70).

3. — Il y a également les difficultés de procéder à des comparaisons. Les comparaisons des dépenses militaires et atomiques entre différents pays se heurtent à des notions de défense qui varient selon les objectifs assignés à la défense nationale (71).

Elles se heurtent encore à des différences de structure politique, administrative et budgétaire (72) qui demandent des rectifications délicates. En outre, il n'y a pas toujours lieu de procéder aux comparaisons des coûts avec ceux de l'industrie et du commerce privés, puisqu'il s'agit, en partie, d'opérations relevant exclusivement des services de l'Etat. En tout cas, la compétitivité des prix ne semble pas devoir être dans tous les cas le facteur déterminant : la production d'une matière essentielle a un coût relativement élevé au début peut se justifier par des chances de meilleur rendement avec le temps, ainsi que par son mérite d'initier le pays à une technique qui pourra favoriser tant la promotion de sa défense que l'expansion de son économie.

§ 3. — Limitation des pouvoirs parlementaires.

Le Gouvernement avait le droit, en temps normal, d'effectuer certaines dépenses militaires, comme les soldes et leurs accessoires, sans autorisation parlementaire. De plus, en temps de guerre, le Gouvernement possède des pouvoirs étendus en matière budgétaire comme en d'autres matières.

A. — Dépassement des crédits : le droit de réquisition en matière de solde militaire.

Le décret-loi du 24 mai 1938 (art. 10), reprenant des dispositions antérieures (73), autorisait les départements militaires, en cas d'urgen-

(70) Cf. M. Merle : « L'influence de la technique sur les institutions politiques », *ibid.*, pp. 57-58.

(71) Club Jean Moulin : « La force de frappe et le citoyen », édit. du Seuil, p. 79.

(72) Club Jean Moulin : « La force de frappe... », *ibid.*, p. 80.

(73) Décret du 31 mars 1902 (art. 92) et loi du 30 avril 1921 (art. 44).

ce ou d'insuffisance de crédits, à dépasser les crédits qui leur étaient ouverts ou délégués pour le paiement de la solde des militaires non officiers, des indemnités représentatives de vivres et des indemnités de route et de séjour pour l'ensemble du personnel militaire. Il peut être émis au-delà de ces crédits des ordonnances ou des mandats payables immédiatement sur la réquisition écrite de l'ordonnateur et imputables par priorité sur les prochains crédits. Il peut être procédé également à des émissions analogues, en ce qui concerne les officiers, dans les cas de mouvements ou opérations provoqués par des nécessités d'ordre public ou de défense nationale.

L'exercice de ce droit de réquisition fut suspendu par l'article 47 de la loi du 5 avril 1946, dont la disposition fut prorogée plusieurs fois et finalement sans limitation de durée en vertu de l'article 11 de la loi n° 50-1615 du 31 décembre 1950, sauf, d'une manière générale, en cas de mouvements ou d'opérations provoqués par des nécessités de défense nationale.

Notons que les procédés permettant de dépasser les crédits alloués, dans l'Ordonnance du 2 janvier 1959, et auparavant dans le décret du 19 juin 1956, n'accordent pas de traitement particulier aux crédits militaires.

B. — Le budget en temps de guerre.

En vertu de l'article 37 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, le ministre des Finances pourra, en temps de guerre ou de tension extérieure, être autorisé par décret pris en Conseil des ministres à consentir, aux fins de la défense nationale, sur les ressources de la trésorerie, des avances qu'il conviendra de régulariser ultérieurement en demandant la ratification au Parlement.

C'est ainsi que les crédits supplémentaires ouverts en vertu de ce pouvoir ne sont pas soumis aux conditions générales édictées par l'Ordonnance du 2 janvier 1959, telles que l'avis du Conseil d'Etat et le respect de l'équilibre financier (art. 11-2°).

La règle est que, pendant la durée des hostilités, les Chambres exercent leurs pouvoirs en matières législative et budgétaire comme en temps de paix; mais il est admis, en cas de nécessité immédiate, que le Gouvernement peut prendre par décret délibéré en Conseil des ministres les mesures nécessaires (74). Toutefois, pendant la deuxième guerre mondiale, le budget échappait à tout contrôle parlementaire. Conformément à la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, par laquel-

(74) Art. 36 et 37 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre.

le l'Assemblée nationale a donné au Gouvernement tout pouvoir à l'effet de promulguer une nouvelle Constitution, le Chef de l'Etat a édicté l'acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940 qui lui transfert le pouvoir législatif et le pouvoir budgétaire. Un acte constitutionnel de la même date ajourne les Assemblées jusqu'à nouvel ordre.

Le Comité budgétaire organisé par les lois du 16 novembre 1940 et du 27 septembre 1941 n'était qu'un organisme consultatif dont les membres, d'ailleurs des fonctionnaires pour une partie, étaient nommés par le Chef de l'Etat.

Le Conseil national, organisme consultatif composé de membres désignés par le Chef de l'Etat, ainsi que de membres de droit, fut organisé par la loi du 22 janvier 1941 et divers textes ultérieurs pour donner son avis sur les matières que le Chef de l'Etat présente à son examen. Il fut chargé par la loi du 19 février 1941 (art. 7) d'examiner pour avis le budget de l'Etat.

§ 4. — Les crédits militaires en Grande-Bretagne.

On entend par là les crédits du Ministère de la Défense, des départements des trois armes (la Guerre, l'Air et la Marine) et une partie des crédits du ministère de l'Approvisionnement correspondant à ses activités militaires.

Les considérations d'ordre politique, et ainsi que d'ordre technique, que nous venons d'exposer, valent ici encore et amènent la Trésorerie à relâcher son contrôle sur les crédits militaires. Mais, ce qui caractérise particulièrement le contrôle des crédits militaires en Grande-Bretagne, c'est, outre l'affaiblissement de son influence, la diminution des pouvoirs du Parlement et de la Trésorerie.

A. — L'affaiblissement du controle.

1° *Les maxima.*

La politique de la défense nationale est celle du Gouvernement; des responsabilités sont dévolues, à côté de celles du ministre de la Défense, au Premier ministre, au Cabinet et au Comité de Défense. La défense du pays fait un tout au sein duquel chacun des trois départements militaires est chargé d'une partie intégrante.

Cette vision de la politique de défense se répercute sur la manière, assez différente par rapport aux crédits civils, dont est préparé le budget militaire. Assez tôt, avant le commencement du processus budgétaire formel, le Chancelier de l'Echiquier entre en contact avec le ministre de la Défense en vue de fixer, en fonction de la politique de défense du Gouvernement et de la situation économique, le total des

crédits à affecter dans ce domaine et sa répartition entre les départements intéressés (75). Les différends qui peuvent s'élever entre le Chancelier et le ministre de la Défense sont éventuellement réglés par le Cabinet ou par le Comité de défense. Certes, ces totaux ne constituent pas des limites rigides lors de l'examen des « estimates » des départements militaires. Mais, une fois ces totaux arrêtés, la Trésorerie s'en remet largement au ministre de la Défense et aux départements militaires de la distribution des sommes ainsi consenties et de la préparation de leurs « estimates ».

Un livre blanc annuel sur la politique de la défense (« White Paper on Defence Policy), qui passe en revue la politique générale de défense ainsi que la part dévolue à chaque département militaire, est publié peu avant les « estimates », habituellement en février. Ce livre blanc est accompagné d'un autre (« White Paper on Defence Statistics ») qui trace les grandes masses budgétaires dans ce domaine ; celles-ci sont ainsi déterminées à la lumière de la politique de défense du Gouvernement. Ces deux livres blancs, qui reflètent la politique générale de défense, sont discutés ensuite devant le Parlement avant qu'il ne s'occupe des « estimates » de chaque département de la défense.

La prédétermination de ces maxima s'explique par les nécessités de l'unité de la défense nationale et par le fait que, en raison de l'immense charge que peut imposer l'effort militaire aux ressources disponibles, d'ailleurs limitées, il s'agit en effet de fixer le maximum de ressources que le Gouvernement peut et veut consacrer à la défense, plutôt que de déterminer les besoins qu'exige une défense adéquate du pays (76).

2° *Le contrôle sur les « estimates ».*

Les pouvoirs de la Trésorerie vis-à-vis des départements militaires ont été pendant longtemps objet de controverse. Le problème fut ensuite réglé par une « Treasury minute » du 24 novembre 1870 d'après laquelle les « estimates » militaires seraient présentés à la

(75) Il en est de même du budget de la défense aux Etats-Unis. Le plafond des crédits militaires est déterminé à l'avance par le Président, après consultation du Conseil de la Sécurité nationale, du Bureau du Budget, de la Trésorerie, du Comité des conseillers économiques et du département de la Défense. Le total, une fois déterminé, est réparti entre les trois armes et les diverses activités. Certes, pour les crédits des départements civils, une esquisse des plafonds est étudiée et notifiée par le Bureau du Budget aux ministères, mais en fait le montant des crédits civils est déterminé en additionnant le coût des divers programmes que l'administration compte effectuer. Cf. « Etats-Unis - Les Méthodes budgétaires du Gouvernement Fédéral », *in* « Statistiques et Etudes financières », janvier 1959, 11e année, n° 121, pp. 124-125.

(76) Cf. Jennings : « Cabinet Government », *op. cit.*, pp. 159-160.

Chambre des Communes par leurs ministres respectifs et non par la Trésorerie. Mais il n'en reste pas moins que ces « estimates » doivent, avant leur soumission aux Communes, être soumises à la Trésorerie, et qu'aucun changement de classification ne peut y être apporté sans l'accord de la Trésorerie. En outre, aucune charge nouvelle ne peut y être insérée sans son consentement, lequel est exigé aussi pour tout mémoire, tout ordre d'organisation, toute réforme relative aux traitements et pensions, etc., avant leur soumission au Souverain.

Les départements militaires disposent d'un service financier étoffé correspondant à une « Trésorerie interne », ce qui a fait accepter à la Trésorerie de relâcher son contrôle sur les détails des crédits demandés par ces départements.

B. — La diminution des pouvoirs de controle.

Si le droit de contrôle que détient la Trésorerie est essentiellement le même sur les « estimates » des services militaires que sur celles des services civils, il n'en reste pas moins que, en dehors de la revue des « estimates », le Parlement et la Trésorerie se voient amputer de certains de leurs pouvoirs à l'égard des crédits militaires. Tenons-nous en aux points principaux à cet égard : les crédits provisoires, les virements et le budget de guerre.

1° *Les crédits provisoires.*

Nous avons déjà vu que les crédits ne sont définitivement adoptés qu'environ quatre mois après le début de l'exercice financier auquel ils se rapportent. En vue d'assurer les crédits nécessaires pour la période qui s'écoule entre le début de l'exercice et l'adoption définitive de l' « appropriation act », des crédits provisoires sont adoptés dans un vote d'acompte (« Vote on Account ») avant le premier avril. C'est pour les crédits civils que ces acomptes sont votés.

Quant aux crédits militaires, on procède différemment. Avant le début de l'année budgétaire, deux ou trois crédits sont votés pour chacun des départements militaires, le système de virements permettant à chaque département de se servir des crédits déjà accordés pour continuer l'ensemble de ses activités jusqu'à l'approbation de l' « appropriation act ».

2° *Les virements.*

Les dépenses étant votées par chapitre (« Vote »), les subdivisions en sous-chapitres (« subheads ») et en articles (« items ») ne lient pas le Gouvernement. C'est pourquoi, les transferts à l'intérieur du même chapitre doivent être autorisés par la Trésorerie, généralement sans intervention du Parlement.

Les virements de chapitre à chapitre doivent, au contraire, être autorisés tant par la Trésorerie que par le Parlement sous forme de crédits supplémentaires (77). C'est la règle suivie pour les crédits civils. Quant aux crédits militaires, les départements des trois armes bénéficient d'un privilège qui leur permet de transférer les fonds d'un chapitre à un autre dans le même département. Il en résulte qu'il n'est besoin de crédits supplémentaires ou de votes d'excédents de crédit que si le total alloué à un département est dépassé.

Ce pouvoir de virement découle de l'article 4 de la loi de Finances de chaque année qui autorise la Trésorerie à consentir l'application provisoire par chaque département d'armes des excédents révélés sur certains chapitres pour combler l'insuffisance des autres chapitres afférents au même département.

Après que le service a procédé à ces virements, la Trésorerie est tenue de faire un rapport à la Chambre des Communes sur les opérations ainsi effectuées. Après la fin de l'exercice et l'apurement des comptes, la Commission des Comptes fait un rapport sur ces opérations que la Chambre sanctionne *ex post* par le vote de résolutions, lesquelles seront incorporées dans le prochain « Appropriation Act ». A l'occasion des débats sur ces résolutions, la Chambre doit s'en tenir à la discussion de l'opportunité d'effectuer les virements sans qu'il soit permis de discuter les détails des déficits ni des excédents employés à cette fin (78). Sir Erskine May voit, à juste titre, l'anomalie de cette règle (79).

Dans la session des Communes de 1958-59, un « front bencher » membre de l'opposition, voulant critiquer les virements effectués, discute les économies réalisées et demande au Gouvernement les raisons pour lesquelles ces économies furent réalisées et transférées à d'autres fins bien différentes de leurs affectations originelles. Le Secrétaire financier de la Trésorerie lui répond qu'à propos des virements on n'a affaire qu'à une question purement comptable, c'est-à-dire la question de savoir si la Trésorerie était correcte en autorisant les virements en vertu du pouvoir qui lui est conféré par l' « Appropriation Act ». Ce pouvoir est exercé dans la limite des règles approuvées par la Commission des comptes publics. Et le Secrétaire de la Trésorerie conclut qu'il n'est pas nécessaire que les ministres intéressés soient présents pour répondre aux interrogations des membres car toute question qui demande une réponse de leur part est « out of order » (80).

(77) Ou régularisés ultérieurement par des votes d'excédents (« Excess Votes »).
(78) Dans un Comité de la Chambre entière appelé Comité des dépenses de la Marine, de la Guerre et de l'Air.
(79) Sir Erskin May's Treatise, *op. cit.*, p. 748.
(80) *Ibid.*

3° *Le budget en temps de guerre : les votes de crédit* (81).

Pendant la première et la deuxième guerre mondiale, les « estimates » habituelles des départements de la Guerre, de la Marine et de l'Air se limitaient à des sommes nominales, et leurs dépenses étaient financées, en substance, par des crédits globaux appelés votes de crédit et définis en termes généraux sans entrer dans les détails. Un système analogue était appliqué pour les nouveaux ministères dont les activités sont liées à la défense du pays tels que les ministères du Ravitaillement, de la Guerre économique et de l'Information. La présentation des « estimates » donne l'occasion de la discussion parlementaire et elles servent de base pour les comptes publics.

Quant aux départements civils, il était pourvu à leurs dépenses comme en temps normal par le vote des « estimates » ordinaires, réserve faite de la partie des dépenses provoquée par les événements de la guerre et financée, par conséquent, par le moyen des votes de crédit. Les votes de crédit suivent la procédure budgétaire normale devant le Parlement et sont inclus après leur adoption définitive dans les « appropriation acts ».

Notons que si les « estimates » détaillées ne sont pas présentées aux Chambres, dans la mesure où les dépenses sont couvertes par des crédits globaux, il n'en reste pas moins que ces « estimates » doivent être présentées à la Trésorerie qui les soumet à son contrôle. Après le vote de ces crédits, c'est encore la Trésorerie qui procède à leur répartition entre les départements ministériels intéressés.

Notons enfin que le système de crédits globaux va au-delà des périodes de guerre et s'applique, de façon générale, en cas d'urgence, d'où le nom : dépenses urgentes (« Emergency Expenditure »).

Section 3

LA LIAISON OFFICIELLE DU BUDGET DE L'ETAT ET DE L'ECONOMIE NATIONALE

La dépression des années 1930 a conduit Lord Keynes à chercher pourquoi l'économie libérale n'est pas retournée à l'équilibre en position de plein emploi selon la fameuse « main invisible » d'Adam Smith. Keynes, expliquant la dépression par un déséquilibre entre la demande effective et l'offre potentielle globale, introduit une appro-

(81) « Votes of Credit. »

che globale : la demande globale, le total de l'épargne, de l'investissement, de l'emploi, etc.

L'analyse keynesienne fournit ainsi, pour parer ce déséquilibre, la base indispensable à l'intervention raitonnelle du gouvernement dans l'Etat libéral, au moyen d'une politique monétaire, ainsi que d'une politique des finances compensatrices. L'impulsion fut ainsi donnée par Keynes à la détermination statistique des volumes des composantes du revenu national en vue de déterminer le degré de l'intervention étatique. C'est ainsi que les premières estimations du revenu national virent le jour en Grande-Bretagne, puis en France et aux Etats-Unis, grâce aux idées de Keynes et sur la pression des circonstances de crise et de guerre totale.

Sous-Section 1

LA COMPTABILITE ET LE BUDGET EN GRANDE-BRETAGNE

La deuxième guerre mondiale, étant donné la pression qu'elle exerçait sur les ressources du pays dont il importait de faire l'emploi le plus efficient, venait accentuer le besoin d'une politique économique globale. A l'époque, les vues de Keynes commencèrent à obtenir droit de cité. La Trésorerie fut alors amenée à employer des statisticiens et d'éminents économistes parmi lesquels figurait notamment Lord Keynes (82).

Pour assurer la direction de la politique économique, de nouveaux services voyaient le jour, dont l'Office Central de Statistique (« Central Statistical Office ») qui commença à partir de 1941 à établir, en collaboration avec le service central de Planification (83) et la Section Economique du Cabinet (84), diverses statistiques sur des aspects particuliers de l'économie du pays, ainsi que les statistiques sur le revenu national. Les résultats des recherches sur le revenu national reçoivent une grande diffusion par les soins de la Division de l'Information qui les publient dans un livre blanc relatif aux « Estimations Préliminaires du Revenu National » (85) pour l'année civile qui vient de s'écouler et pour les années précédentes. Ce livre, publié chaque année peu avant le début de l'exercice financier, ne contient que des

(82) Gérard Wolff : « La Trésorerie Britannique », *op. cit.*, p. 106.
(83) « Central Economic Plannig Staff. »
(84) Instituée à l'origine dans le « Cabinet Office », mais elle est passée en 1953 à la Trésorerie.
(85) « Preliminary Estimates of National Income and Expenditure. »

estimations sommaires qui seront révisées et détaillées dans un livre bleu (86), au mois d'août.

Sur la base des comptes de la nation, est établi un rapport économique (l' « Economic Survey »). Ce rapport est préparé par la Section économique du Cabinet et le service central de Planification, et publié à la fin du mois de mars, c'est-à-dire directement avant la présentation du budget. Le rapport économique se réfère à la situation économique à l'étranger, présente une vue d'ensemble de la situation économique dans le Royaume Uni pour l'année écoulée, en fournissant des indications particulières sur certains éléments, et, enfin, donne un exposé sommaire des prévisions pour l'année qui vient de s'ouvrir. Il convient de remarquer que ce rapport couvre l'année civile, contrairement au rapport financier (« Financial Statement ») qui est établi pour l'exercice financier. Ce dernier est publié et distribué aux parlementaires lors du discours budgétaire (le « budget speach ») du Chancelier de l'Echiquier. Il est essentiellement consacré aux prévisions des recettes et des dépenses du budget qui est soumis à la Chambre, ainsi qu'aux renseignements sur les résultats de l'exécution du budget antérieur.

Pour conclure, il importe de souligner que le rapport économique, ainsi que les comptes de la nation sur lesquels il est basé, sont plus sommaires et plus simples en Grande-Bretagne qu'en France. Il en découle que le budget économique britannique permet de prendre une vue d'ensemble rapide de la situation économique. Mais, malgré cette simplification, et même à cause d'elle, la comptabilité nationale britannique n'est pas largement utilisée pour définir une politique financière du Gouvernement. C'est plutôt une comptabilité de résultats que de processus.

Sous-Section 2

EN FRANCE

§ 1. — La consécration de la liaison.

La comptabilité nationale a pris naissance en France dans le cadre du premier Plan de Modernisation et d'Equipement. C'est par la « Commission du bilan national » créée au sein du Commissariat général au Plan que furent établis en 1947 les premiers comptes économiques de la nation, appelés « bilans ». Par ailleurs, l'année 1950 voit s'instituer un Comité d'experts chargé d'établir les comptes de la

(86) « National Income and Expenditure. »

nation et de les soumettre à une Commission de la Comptabilité nationale.

En 1952, fut créée, par un décret du 18 février, une « Commission des Comptes et des Budgets économiques de la nation » chargée d'évaluer les besoins et les ressources de l'économie en se servant des données statistiques qui lui sont fournies par le Service des Etudes Economiques et Financières du ministère des Finances et par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. Les travaux de la Commission prennent forme dans des rapports sur les comptes économiques de la nation pour l'année antérieure, les comptes provisoires de l'année en cours, et, enfin, les comptes prévisionnels de la nation pour l'année suivante. Ces rapports sont transmis au Gouvernement qui les présente au Parlement (art. 2 du décret sus-rappelé).

Ces comptes permettent d'insérer le budget de l'Etat dans l'économie nationale. L'intégration du budget dans l'ensemble de l'économie nationale fut affirmée pour la première fois dans le décret organique du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat. Le rapport de présentation du décret précise qu'il s'agit « de définir le sens d'une orientation nouvelle dans l'approche des problèmes budgétaires » et de « présenter le budget dans l'ensemble de l'activité du pays ».

Plusieurs textes du décret mettaient en évidence cette liaison. La loi de Finances traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement (art. 1er) qui sont définis par un rapport économique et par un rapport financier, présentés au Parlement au plus tard avec le projet de budget (art. 3). Le rapport financier, qui définit les charges et ressources de l'Etat, est établi sur la base du rapport économique, lequel est fondé, à son tour, sur les comptes économiques de la nation (art. 3 et 4). Le décret indiquait, en outre, les annexes à joindre à ces deux rapports.

L'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 réunit les deux rapports en un seul définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir (art. 32). Le Gouvernement est également tenu de présenter au Parlement, au plus tard le premier juin et en cas d'absence de projet de loi de Finances rectificative dans la deuxième session parlementaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques.

Si l'Ordonnance du 2 janvier 1959 ne consacre pas l'obligation de référence aux comptes de la nation, comme le faisait le décret organique de 1956, la différence est, en effet, plutôt formelle que réelle, et, en pratique, on tient nécessairement compte des travaux de la comptabilité nationale pour définir l'équilibre économique et finan-

cier prévu par l'article premier de l'Ordonnance (87). L'article 163 de l'Ordonnance du 30 décembre 1958-1374 portant loi de Finances pour 1959 précise que le rapport définissant l'équilibre économique et financier comportera en annexe les rapports de la Commission des Comptes et du Budget économique de la nation. Par ailleurs, une proposition de loi tendant à modifier certaines dispositions de l'Ordonnance du 2 janvier 1959 et adoptée par le Sénat le 21 juin 1960 (88), met l'accent sur la liaison du budget de l'Etat avec les comptes de la nation. En modification au texte de l'article 31 de l'Ordonnance organique, elle dispose que le projet de loi de Finances arrête les données générales de l'équilibre financier en s'appuyant sur les comptes économiques de la nation. Elle exige d'annexer au rapport économique et financier précité les rapports relatifs aux comptes économiques de la nation.

§ 2. — Le politique devant la comptabilité nationale.

La politique financière du Gouvernement est ainsi placée dans le contexte économique tel qu'il résulte des comptes de la nation. Les recherches sur le revenu national, sur lesquelles se fondent les prévisions du budget de l'Etat, n'ont cessé de progresser et d'améliorer leurs méthodes, notamment avec l'établissement de tableaux d'échanges inter-secteurs et interbranches. L'établissement de ces tableaux détaillés a commencé pour l'année 1951. Avec l'amélioration croissante de la connaissance statistique de la structure et du fonctionnement de l'économie, il est permis de s'attendre à ce que les prévisions budgétaires soient plus directement liées aux comptes de la nation. C'est pourquoi d'aucuns estiment que la comptabilité nationale constitue l'élément déterminant de la préparation et de l'autorisation du budget, et que les parlementaires non spécialisés se trouvent impuissants « devant un rapport hautement technique, à la fois dense et hermétique, qui indique en phrases définitives ce que doit être la politique économique et financière du pays » (89).

Qu'en est-il en fait ? Pour répondre à cette question, il faut tout d'abord distinguer, d'une part, les comptes rétrospectifs et, d'autre part, les comptes prospectifs (et prévisionnels) et les comptes provisoires. Quant aux premiers, à savoir les comptes rétrospectifs de l'année écoulée, tout en gardant leur importance dans la préparation

(87) Cf. M. Duverger : « Institutions financières », *op. cit.*, 1960, p. 262.

(88) Elle se trouve dans la transmission à l'Assemblée Nationale : *J.O.*, Doc. A.N., 22 juin 1960, Ann. n° 698, p. 254.

(89) Charles Cadoux : « Du consentement à l'impôt », *in* R.S.F. 1961, pp. 446 et suiv.

de la politique économique de longue durée, ils n'exercent pas une grande influence dans l'élaboration de la politique économique de courte période, telle que le budget annuel de l'Etat. Ceci tient à ce que la politique de courte période, ayant pour but de réaliser un plan déjà conçu et de maintenir l'équilibre et la stabilité monétaires ou de les rétablir, est dominée par les impératifs et les circonstances relatifs à l'année suivante. La question qui se pose est celle de savoir comment l'équilibre sera réalisé l'année suivante, plutôt que celle de savoir comment l'équilibre fut réalisé l'année passée (90).

C'est donc la comptabilité prospective qui est susceptible d'influer largement sur les prévisions des ressources et des charges de l'Etat, et elle a, en fait, à leur égard, une grande importance. Toutefois, la comptabilité nationale est loin de déterminer rigoureusement l'action du Gouvernement et du Parlement. Cela pour des raisons diverses.

Tout d'abord, du point de vue juridique, les comptes prospectifs (ou prévisionnels) ne font pas l'objet d'une décision gouvernementale ou d'une autorisation parlementaire. C'est pourquoi on se félicite de voir le décret organique du 19 juin 1956, ainsi que l'Ordonnance du 2 janvier 1959, éviter le terme « budget national » ou « budget économique » pour garder au mot budget sa signification traditionnelle évoquant l'idée d'une autorisation donnée par l'autorité budgétaire. On peut imaginer un budget économique, au sens juridique du mot budget, dans un pays de type totalitaire (91) où le budget peut intervenir directement par voie de décision dans tous les secteurs de l'économie nationale, mais ce n'est pas le cas des budgets économiques français.

Par ailleurs, la comptabilité nationale, si perfectionnée soit-elle, ne fournit pas, à elle seule, toute la base de la politique écconomique de l'Etat. Les calculs du revenu national présentent le tableau quantitatif des composantes de l'économie, de son fonctionnement et de son évolution probable, mais les moyens qu'ils suggèrent pour agir sur l'économie dépendent des choix et des priorités qui, mettant en jeu des convictions politiques ainsi que toute une gamme de facteurs sociaux et humains, sont du domaine du politique.

Bien plus, les considérations qui militent en faveur de telle ou telle dépense peuvent être suffisamment puissantes pour résister à des variations de crédits alloués d'une année à l'autre par suite des prévisions assez aléatoires du revenu national et qui ne procèdent pas d'un déterminisme total. En effet, il n'est pas sûr, du fait de l'action revendicative des groupes de pression, que l'action économi-

(90) Cf. Kenan Butulogli : « Quelques aspects théoriques et pratiques de la politique des investissements dans la planification française », Thèse, Paris 1957, p. 151.

(91) Cf. Trotabas : « Finances publiques », *op. cit.*, 1964, p. 86.

que du Gouvernement soit inspirée uniquement des études objectives sur le revenu national. C'est ainsi que les décisions prises sont fréquemment influencées par le rapport des forces entre les parties en cause et représentent par là des compromis, plutôt que des solutions rationnelles. Ceci est particulièrement vrai de la politique des revenus.

D'un autre côté, on relève des lacunes dans les travaux de la comptabilité nationale qui ne donne pas toujours des conseils suffisants pour guider les décisions des pouvoirs publics. Les comptes prospectifs destinés à guider ces pouvoirs, en vue d'infléchir l'évolution spontanée de l'économie et de réaliser l'équilibre souhaité, avancent des moyens d'action fréquemment bien timides, du fait de la carence des autorités publiques à définir au préalable leur politique, ce qui amène les techniciens à raisonner sur la base de situation constante, d'où l'influence généralement prépondérante des comptes rétrospectifs. Les comptes prospectifs se rapprochent ainsi des comptes prévisionnels neutres, c'est-à-dire des comptes qui constituent de pures constatations de fait, et qui se contentent de tracer, par extrapolation, l'évolution spontanément probable des données fondamentales de la vie économique, plutôt qu'un véritable budget économique. C'est ainsi que la comptabilité nationale retient parfois plusieurs équilibres possibles. Il arrive également que les équilibres retenus soient quelquefois corrigés au cours de l'année en fonction de décisions gouvernementales, lesquelles n'étaient pas encore connues lors de la définition de ces équilibres (92). En effet, à cause de la longue durée nécessaire à la préparation de la loi de Finances, les projections du revenu national doivent, pour servir de base aux prévisions budgétaires, être faites avant ces prévisions, c'est-à-dire avant le début de l'exercice, ce qui réduit la signification de ces projections à cet effet.

D'après le décret du 9 novembre 1960, la Commission des Comptes et du Budget économique de la nation doit examiner ces budgets une fois par an au moins, entre le 15 avril et le 15 juin.

On relève également, et surtout dans le domaine de la politique des revenus, des lacunes dans la comptabilité nationale dues aux grandes difficultés rencontrées dans la documentation. A cause de ses difficultés, la comptabilité nationale donne peu ou point de ventilation dans les comptes du groupe des ménages (93). La ventilation, quand bien même elle existe, laisse encore à désirer. A l'intérieur des caté-

(92) Cf. K. Butulogli, *ibid.*, p. 157.

(93) Aucune décontraction n'est effectuée, en ce secteur, ni dans les comptes simplifiés, ni dans les comptes développés, les budgets économiques étant présentés dans les mêmes cadres que ces comptes développés. Dans le Tableau économique de 1951, publié en 1956, on trouve la subdivision de ce groupe en 14 catégories socio-professionnelles. En outre, dans les comptes complémentaires (comptes rétrospectifs détaillés publiés à intervalles réguliers), les 14 comptes sont regroupés en 7.

gories socio-professionnelles de ce groupe, les éléments constitutifs sont peu homogènes car la façon dont ils se procurent les ressources, ainsi que leurs comportements en matière de l'emploi des ressources ainsi encaissées, sont loin d'être identiques. Nous trouvons par exemple, pour ce qui concerne les comptes complémentaires, réunis en une catégorie les cadres supérieurs et les membres des professions libérales. Une autre catégorie, celle relative aux « autres salariés » groupe tous les salariés (cadres moyens, employés, ouvriers, domestiques, etc.) à l'exception des salariés agricoles. La ventilation, quand elle existe, laisse à désirer (94).

Ajoutons que si l'exercice budgétaire s'identifie en France à l'année civile, il n'en reste pas moins que, à l'intérieur de la comptabilité nationale, on inscrit dans les comptes de l'administration les opérations qui sont effectivement intervenues au cours de l'année en cause, sans égard à l'exercice au titre duquel elles ont été autorisées. Mentionnons, au passage, les différences qui existent entre la comptabilité nationale et la comptabilité publique et qui sont dues aux différences de définition.

S'il résulte de tout ce qui précède que la comptabilité nationale ne pèse pas d'un poids décisif sur l'action économique des autorités publiques, lesquelles trouvent une certaine liberté de mouvement, il n'en subsiste pas moins qu'elle pèse d'un poids réel sur cette action. Les comptes prospectifs de l'année suivante pourront influer et, en fait, influent largement sur les décisions des autorités en matière économique au fur et à mesure qu'on a une série de tableaux d'échange intersecteurs et interbranches s'échelonnant sur un nombre suffisant d'années. Il sera possible d'établir des équations fonctionnelles entre les industries permettant de prévoir exactement les enchaînements subséquents à un changement de production dans une industrie donnée. En outre, les comptes provisoires aident à corriger l'action du gouvernement en cours d'exercice.

Ainsi, il nous semble excessif d'affirmer que les choix décisifs et l'évaluation correspondante des dépenses et des ressources sont l'œuvre exclusive de spécialistes, ou que le vote du budget de l'Etat sur la base du rapport définissant l'équilibre économique et financier

(94) Les auteurs mêmes du Tableau économique de 1951, après avoir souligné que ces comptes devraient constituer dans l'avenir un instrument précieux pour l'étude des niveaux de vie et des comportements des divers groupes sociaux, ajoutent que l'analyse des dépenses et des revenus des particuliers n'en est qu'à ses débuts en France et que dans son état actuel, le compte d'affectation des ménages n'est encore qu'un travail expérimental dont les résultats ne peuvent être que très approximatifs », Statis. Et. fin., févr.-mars 1957, p. 148, cité par Jean Marchal : « Nouveaux Eléments de Comptabilité Nationale Française », 2e édit., 1962, pp. 468-469.

n'est qu'un simple enregistrement (95). A vrai dire, la présentation de ce rapport, basé sur les comptes de la nation, est destinée à l'information du Parlement afin de lui permettre de statuer, en toute connaissance de cause, sur la politique économique et financière du Gouvernement. Les documents et les renseignements insérés dans le rapport sont généralement jugés complexes. Pour les rendre accessibles aux non-spécialistes, il serait souhaitable de les simplifier en se contentant de présenter aux Chambres les aspects généraux et des synthèses claires des comptes de la nation, en vue de permettre aux parlementaires de dégager des choix politiques, au lieu de les laisser s'épuiser dans des détails qui font perdre de vue les grandes lignes de la politique économique et financière (96).

Toutefois, il convient de souligner que, si l'on veut leur garder un certain intérêt, la simplification des tableaux ne peut être poussée très loin. En effet, l'intérêt que présentent les tableaux très sommaires comme guide à l'intervention des Chambres est bien limité, car ces tableaux renseignent plutôt sur les résultats de l'action économique que sur les processus par lesquels ces résultats ont été obtenus ou sur la matière dont ils sont répartis entre les divers groupes sociaux. « Une même situation globale peut résulter de situations particulières différentes et, par suite, appeler des jugements de valeur inégalement favorables » (97). Cela tient à ce que, au fur et à mesure que les divisions s'élargissent, des opérations qui s'effectuaient auparavant entre différentes catégories de comptes ou d'agents, disparaissent en tant qu'opérations réalisées désormais à l'intérieur d'une même catégorie. Ce sont donc les comptes détaillés qui font apparaître les processus servant à éclairer la politique économique du Gouvernement dans les différents domaines.

Il importe, d'un autre côté, d'intéresser les parlementaires et de les familiariser aux recherches sur le revenu national. La réglementation actuelle relative à la composition des services de la comptabilité nationale n'agit pas dans ce sens. D'après le décret n° 52-164 du 18 février 1952, la Commission des Comptes et des Budgets économiques de la nation devait comprendre, entre autres, des parlementaires, et sa présidence était assurée par un parlementaire, ce qui conduisait à une certaine participation des représentants de la nation à la préparation de la politique économique et financière du Gouvernement. Les parlementaires membres de la Commission pouvaient ainsi faire des échanges avec les Assemblées. En vérité, il ne semble pas qu'ils tenaient le Parlement utilement informé, si on en juge par les

(95) Cf. Charles Cadoux : article précité, p. 447.

(96) Cf. Albert Mabileau : « La compétence financière du Parlement de la Ve République », *in* R.S.F., 1961, p. 81.

(97) Jean Marchal, *op. cit.*, p. 283.

débats parlementaires, lesquels ne font pas allusion aux rapports de la Commission des Comptes et des Budgets économiques de la nation. De toute façon, ce rapport pouvait être considéré comme contrôlé et accepté par les Chambres (98).

Conformément à l'organisation actuelle de la Commission, édictée par un décret n° 60-1185 du 9 novembre 1960, la présidence en est désormais assurée par le ministre des Finances, et les parlementaires ne font plus partie de ladite Commission (art. 1er).

Ainsi, disparaît le caractère représentatif, certes partiel, qui s'attachait à cet organisme. D'après le décret de 1960, les présidents et les rapporteurs des deux Commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont les seuls parlementaires qui continuent à participer à une session spéciale de la Commission qui doit avoir lieu dans le mois qui suit le dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale du projet de loi de Finances (art. 4).

Sous-Section 3

LA LIAISON DANS LE BUDGET FEDERAL AUX ETATS-UNIS

Depuis la dépression des années 1930, les statistiques sur le revenu national sont utilisées pour apprécier les effets économiques de la politique budgétaire du Gouvernement. Mais l'institutionnalisation de la liaison entre le budget de l'Etat et les comptes de la nation commença en 1945, date à laquelle le Bureau du Budget présenta, dans les fascicules budgétaires pour l'exercice 1946, le budget de la nation. Il en fut de même pour le budget de 1947. Depuis lors, les comptes de la nation sont inclus dans un rapport économique, préparé par le Comité des Conseillers Economiques du Président (« Council of Economic Advisers ») et présentés aux Chambres à peu près en même temps que le message budgétaire et le message sur l'état de l'Union.

C'est la loi de 1946 sur l'emploi (l' « Employment Act ») qui a institué le Comité des Conseillers Economiques et qui requiert le Président de présenter le rapport économique à l'appui de ses propositions destinées à assurer la stabilité du plein emploi. La loi, telle qu'elle avait été proposée, prévoyait la présentation d'un budget national qui aurait été voté par le Congrès et aurait un caractère obligatoire, liant en quelque sorte la politique du Gouvernement. Cette disposition n'aboutit pas dans ladite loi, telle qu'elle fut finalement

(98) Cf. Charles Cadoux, article précité, p. 447.

adoptée. La loi se contente, en revanche, d'un simple rapport économique et prévoit une « Commission des deux Chambres sur le rapport économique » (« Joint Committee on the Economic Report ») chargée d'examiner le rapport et de présenter aux Chambres son propre rapport. Le rapport économique du Président n'a donc qu'un caractère d'information.

Bien que les recommandations de la Commission mixte des deux Chambres sur le rapport économique servent de guide aux différentes commissions du Congrès, et en particulier à ses commissions financières, la liaison entre le budget et l'économie nationale est généralement jugée insuffisante. La Commission sur le rapport économique, traitant des aspects généraux des implications économiques du budget, ne porte pas son attention directement sur les différents programmes budgétaires. Pour lui conférer un rôle officiel dans le processus budgétaire, on a proposé (99) de donner à cette commission mixte le pouvoir d'examiner le budget, du point de vue économique.

Une autre proposition (100) veut instituer une Commission des deux Chambres pour la politique budgétaire, qui comprendrait, entre autres, d'une part, certains membres des Commissions des Finances du Sénat et de la Chambre des Représentants et, d'autre part, des membres de la Commission des deux Chambres sur le rapport économique. La Commission proposée aurait pour mission d'examiner la politique financière du budget et du rapport économique et de fournir ainsi un cadre au travail des Commissions des crédits budgétaires ainsi qu'à celui des Commissions des recettes. Pour assurer à ce cadre une efficacité certaine et le rendre en quelque sorte obligatoire pour les commissions parlementaires dans leurs domaines respectifs, on souhaite, en plus, voir les recommandations de la Commission proposée insérées dans des résolutions qui seraient votées par les deux Chambres. Le besoin d'une telle commission est d'autant plus grand que le budget fédéral américain est essentiellement un budget de dépenses comme on l'a déjà indiqué, le mécanisme budgétaire n'assurant pas la liaison entre l'examen des recettes et celui des dépenses. L'organisation de la Commission proposée aurait le double mérite de coordonner, d'une part, les dépenses et les recettes et, d'autre part, de nouer le lien entre le budget, dans son ensemble, et l'économie nationale.

Le budget national est établi pour l'année civile, et non pour l'exercice financier. On gagnerait à l'établir pour l'exercice financier, d'autant plus qu'on estime que l'utilisation des statistiques dans

(99) BURKHEAD : « Government Budgeting », *op. cit.*, p. 336.

(100) SMITHIES : « The Budgetary Process in the United States », *op. cit.*, pp. 192 et suiv.

l'établissement du revenu national en vue de guider la politique financière du Gouvernement, est moins avancée aux Etats-Unis, que dans d'autres pays. Le retard que manifestent les Etats-Unis à ce propos semble s'expliquer par la portée réduite de l'intervention étatique dans une économie libérale, telle que l'économie américaine, et par le fait que cette économie n'a pas subi de grande crise depuis la deuxième guerre mondiale (101).

(101) Cf. Burkhead, *ibid.*, p. 224.

CHAPITRE II

LA LIAISON ENTRE LE BUDGET ET LE PLAN

Il convient tout d'abord de définir le Plan. En effet, toute activité publique ou privée exige un plan d'action, le budget étant, lui-même, un plan d'action. Mais on peut considérer qu'une économie est planifiée quand sont conjointement remplies deux conditions : « 1° L'intervention de l'autorité centrale prend la forme d'un plan, au sens étroit du mot, c'est-à-dire d'un ensemble cohérent de dispositions arrêtées à l'avance en vue d'orienter l'activité économique vers des fins jugées désirables. 2° Cette autorité centrale est dotée d'un certain pouvoir de disposition, en un secteur suffisamment étendu, sur les moyens de production » (1). C'est ainsi que des rapports comme ceux présentés au Président des Etats-Unis par ses conseillers économiques (« Council of Economic Adivisers ») ne sont pas de véritables plans. Ces rapports ne sont que la somme de mesures élaborées de façon indépendante et, d'autre part, ils constituent pour une grande partie de simples prévisions de l'évolution économique.

Pour la réussite du plan, il est nécessaire que les décisions annuelles, et en particulier le budget, s'y conforment. De plus, des lois de programme interviennent en vue d'assurer la continuité du financement de certains investissements prévus par le plan. Toutefois, si ces mécanismes donnent au budget une certaine rigidité et réduisent considérablement la liberté d'action du pouvoir budgétaire, le lien entre le budget et le plan reste assez lâche.

(1) Jacques-René Rabier : « Une expérience de planification souple en régime démocratique », *in* collec. Dr. Soc. (XXXVI) mars 1950, p. 1.

Il convient donc, pour déterminer le degré de subordination du pouvoir budgétaire, d'étudier les trois stades de l'élaboration de la politique économique : le Plan (Section 1), les Lois programmes (Section 2) et, enfin le Budget (Section 3).

Section 1

LE PLAN

Vu l'intérêt qui s'attache au plan, dont le budget est un moyen d'exécution, l'intervention de la représentation nationale ne peut pas rester cristalisée autour de ce dernier. Le Parlement doit s'ossocier à l'œuvre de planification. Il n'est pas dans notre sujet d'étudier l'association de tous les intéressés, de ceux que l'on appelle les forces vives de la nation, à l'élaboration du plan et à son exécution ; quoi qu'on ait pu dire de l'intervention parlementaire à cet égard, à savoir que « le consentement par les représentants est une fiction juridique, qui ne recouvre, pour les représentés, aucune réalité psychologique » (2), la participation parlementaire garde malgré tout une certaine importance.

Nous étudierons successivement la compétence et la participation parlementaires dans la planification (Sous-Section 1), et la portée juridique de la subordination du budget au plan (Sous-Section 2).

Sous-Section 1

LA COMPETENCE ET LA PARTICIPATION PARLEMENTAIRE DANS LA PLANIFICATION

§ 1. — La compétence du Parlement en matière de planification.

La Constitution du 4 octobre 1958 ayant bouleversé les principes classiques de la répartition des compétences entre le Gouvernement et le Parlement, il convient d'aborder le problème, à propos de la planification, dans la Constitution de 1946 avant de l'étudier dans celle de 1958.

(2) Rivero : « Le Problème juridique », *in* collec. Dr. Soc. (XXXVI), sur le Plan Monnet, mars 1950, p. 15.

A. — Le problème dans la Constitution de 1946.

Dans la tradition constitutionnelle française, le Parlement, disposant de la souveraineté nationale, pouvait se saisir de toute matière, malgré l'intervention éventuelle d'une loi d'habilitation dans une certaine matière, ceci outre les matières réservées à la loi par la Constitution elle-même ou par la tradition républicaine.

Les parlementaires pouvaient donc, théoriquement, présenter une proposition de plan d'ensemble, ce qui dépasse évidemment leur capacité. Sous réserve de cette possibilité générale d'intervention parlementaire dans n'importe quel domaine, la planification n'en relevait pas moins, semble-t-il, de la compétence de l'exécutif. Le pouvoir exécutif consistait, en général, à assurer le fonctionnement de l'Etat dans le cadre des lois en vigueur. Certes, un plan comporte des objectifs et des mesures qui dépassent ce cadre. Toutefois, la planification n'en reste pas moins de la compétence du Gouvernement, ne serait-ce que parce que les objectifs et les mesures qu'énonce le plan constituent la ligne de conduite du Gouvernement pour la période du plan. Cette ligne de conduite est à mettre en œuvre tant par des mesures législatives que par l'action de l'administration d'après les règles du partage normal des compétences. Le même argument est valable contre l'objection qu'on pouvait tirer de ce que tout plan, par définition même, touche à la liberté, ce qui est, d'après la tradition constitutionnelle, du domaine réservé à la loi.

Le plan pouvait donc, selon nous, se passer de toute forme juridique. M. Rivero qualifie d'erronée cette analyse puisque, le plan adopté, même sans forme, les autorités d'exécution et le législateur lui-même ne sont plus libres de refuser de prendre les mesures nécessaires à la mise en application du plan (3). Nous remarquons, au contraire, que la limitation de la liberté des organes d'exécution, n'étant pas de droit, mais simplement de fait, n'altère pas l'ordre des compétences établi.

Par ailleurs, les dispositions de la Constitution de 1946 ne semblaient pas insérer le Plan dans ce domaine législatif. Il est permis de tirer argument en faveur de la compétence gouvernementale en matière de planification des dispositions mêmes de l'article 25 de ladite Constitution qui, après avoir disposé que les projets et les propositions de loi qui sont de la compétence du Conseil Economique lui sont soumis par l'Assemblée nationale (al. 1er), semble charger le Gouvernement de le consulter sur l'établissement d'un plan économique national (al. 2).

Certes des textes législatifs exigeaient du Gouvernement qu'il soumît aux Chambres le 1er Plan de Modernisation et d'Equipement (4),

(3) Rivero : « Le Plan Monnet et le Droit », D. 1947, chron. p. 131.
(4) Telles que les lois du 30 mars 1947, du 17 août 1948 et du 8 avril 1949.

en lui imposant à cet effet des délais précis, et le IIe Plan fut effectivement voté par le Parlement. Il nous semble, cependant, que ces dispositions concernant tel ou tel plan en particulier ne suffisent pas, à elles seules, à faire de la planification en général une matière réservée à la loi, modifiant ainsi le schéma résultant des règles normales de partage des compétences entre le législatif et l'exécutif (5).

Il n'en reste pas moins que les dispositions sus-rappelées, ainsi que l'esprit de la Constitution de 1946, favorable à la représentation nationale, et les débats constitutionnels, permettent, à certains auteurs, d'interpréter la Constitution dans le sens de l'obligation imposée au Gouvernement de faire voter le plan par le Parlement. C'est ainsi que M. Vedel, faisant appel à l'esprit de la Constitution, interprète l'article 25 précité comme une injonction faite au Gouvernement de s'associer dès la phase de conception du plan le Conseil Economique, le Parlement étant appelé à statuer sur le projet de Plan une fois qu'il serait élaboré (6). Par ailleurs, la planification engage trop l'avenir de la société pour tenir la représentation nationale à l'écart de son élaboration.

Certes, pour les projets et propositions de loi, le Conseil peut être saisi soit par l'Assemblée nationale, soit par le Gouvernement; il peut en outre se saisir lui-même; mais d'un autre côté, sa consultation par le Gouvernement ne se limite pas aux matières législatives (7). Cela veut dire que le fait même de la consultation du Conseil par le Gouvernement ne permet pas de déduire quels seraient les pouvoirs du Parlement en la matière. En un mot, le texte de l'article 25 ne faisant aucune allusion à l'approbation du plan par le Parlement, le recours à l'esprit de la Constitution ou aux travaux préparatoires serait injustifié pour ajouter à un texte clair (8).

Le plan n'entrant pas ainsi dans les matières réservées à la loi par la Constitution ou par la tradition républicaine, il n'est pas matière législative par nature (9).

(5) En sens inverse DELVOLVÉ, *op. cit.*, p. 102.

(6) VEDEL : « Les principes économiques et sociaux de la Constitution : Le Préambule », Collection Dr. Soc., XXXI, 1947, p. 27 ; RIVERO : « Les institutions économiques et sociales de la Constitution : Le Conseil économique », Collec. Dr. Soc., chron., p. 38.

(7) Cf. Les articles 1 et 2 de la loi n° 51-355 du 20 mars 1951, relative à la composition et au fonctionnement du Conseil économique.

(8) Cf. BOURDONCLE : « Le Régime Juridique de la Planification Française », S. chron., 1958, p. 36.

(9) En sens inverse M. RIVERO : « Dans la mesure où le Parlement en France, est maître des décisions de principe, maître des compétences et maître des crédits, le Plan ne peut durer sans son investiture ; le plan est, par nature, matière législative » : Vers un statut juridique du Plan, *in* Dr. Soc., janvier 1949, p. 5.

B. — Le problème dans la Constitution de 1958.

Dans la Constitution du 4 octobre 1958, le Parlement est devenu un organe d'attributions, sa compétence législative étant cantonnée dans un domaine limité (art. 34, Const.). La question de la compétence du législatif pour le vote du plan se ramène donc à celle de savoir si ce dernier entre dans les matières législatives énumérées dans les textes de la Constitution.

L'article 34 ne parle pas des plans et son avant-dernier alinéa se contente de dire que « des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat ». On peut être tenté de soumettre aux dispositions de ce texte les plans, en prétendant qu'ils ne sont pas autre chose que des programmes déterminant les objectifs économiques et sociaux de l'Etat. Le plan est donc, d'après cette opinion, « la grande loi de programme générale » (10). Nous estimons, au contraire, que les plans diffèrent des lois de programme quoique ces dernières ne donnent pas lieu en elles-mêmes à des engagements de l'Etat; dès lors, les dispositions en cause ne s'appliquent pas. Les lois de programme regroupent des autorisations de programme qui définissent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager (art. 2 et 12 de l'Ordon. organique du 2 janvier 1959). C'est dans ce sens précis que leur attribue le droit budgétaire, que les lois de programme semblent devoir être entendues. Cette interprétation est confirmée si on compare le silence de ce texte sur les plans économiques à celui de l'article 70 qui dispose que tout plan ou tout projet de loi de programme de caractère économique ou social est soumis au Conseil Economique pour avis. Nous comprenons mal comment certains estiment que les lois de programme qui déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat d'après l'article 34 peuvent avoir une portée plus générale que celles de l'article 70 (11).

(10) De cet avis le Rapport Bisson n° 73 du 5 mai 1959, fait au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, sur le projet de loi de programme n° 57 relative à l'équipement sanitaire et social : « ... Encore convient-il d'observer que la formule d'approbation par décret (du III^e^ Plan) a été choisie au moment même où la Constitution dans son article 34 vient de préciser que « des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat. Or, qu'est-ce que le plan sinon la grande loi de programme générale ?

« Sans chercher à revenir sur ce qui a été fait, la Commission des Finances demande que le Gouvernement prenne l'engagement de soumettre en temps utile au Parlement le Plan de Modernisation et d'Equipement 1962-1965 et de faire approuver ce plan selon la procédure législative, comme l'a prévu la Constitution. »

Dans le même sens, C. Langlade-Demoyen : Les « lois cadres ». La loi et ses formes récentes : Loi-cadre, loi de programme, loi-plan, décret-plan, décret-cadre, *in* Chambres d'Agriculture, 31^e^ année, supplément au n° 194, 15 avril 1960, pp. 8 et 9 ; Carcelle et Mas : « Les pouvoirs du Parlement en matière financière », Rev. Adm., 1959, art. précité, p. 126. M. Mabileau remarque, à la lumière de

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 31 du projet du Comité Consultatif Constitutionnel prévoyait que « le plan économique national est approuvé par le Parlement ». Cette disposition a disparu dans le texte définitif, devenu l'article 34, ce qui va dans le sens de l'interprétation que nous adoptons.

Si les dispositions de la Constitution ne consacrent pas la compétence législative en la matière, il n'en reste pas moins que cette compétence résulte, selon nous, de l'Ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de Finances. L'article 1er (dernier al.) de cette Ordonnance prévoit que « les plans approuvés par le Parlement, définissant les objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente Ordonnance... ». Ce texte consacre donc l'approbation du plan par le Parlement, quoique l'on considère que cette approbation entre dans les « conditions et réserves » que la Constitution commande de fixer par une loi organique pour le vote des lois de Finances. Même si aucune autorisation de programme n'est votée, il n'en reste pas moins que le plan lui-même doit être soumis à l'approbation du Parlement, car la liaison qu'opère le texte de l'article 1er de l'Ordonnance organique entre le plan et les lois de Finances ne concerne que leurs effets juridiques quant à l'engagement de l'Etat. Il n'est pas, dès lors, exact de déduire de la possibilité de l'absence de toute loi de programme ou du fait que le vote des autorisations de programme peut intervenir sans lien avec un plan, que la condition de l'approbation parlementaire du plan est facultative (12).

l'expérience du procédé des lois de programme, qui est d'ailleurs largement utilisé depuis les débuts de la Ve République, que les déclarations des ministres et les débats parlementaires montrent nettement que les textes en discussion ne comportent pas d'ouverture de crédits, et que les textes ne prévoient pas de répartition annuelle de crédit. Il en déduit que le terme « loi de programme » revêt une signification plus générale, et s'applique aux dispositions d'ensemble des programmes économiques et sociaux, cf. MABILEAU : « La compétence financière du Parlement de la Ve République », *in* Rev. de Sc. Fin., 1961, art. précité, pp. 50-51. Nous estimons, pour notre part, que ces remarques concernent la force juridique à conférer aux lois de programme, comme nous allons le voir, plutôt que leur caractère et leur champ d'application. En effet, l'article 2 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1958 met explicitement les lois de programme parmi celles qui ont le caractère de lois de finances. Dans ces conditions, l'ordonnance organique précise les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution relatif aux lois de programme. Ainsi, les lois de programme ont, selon nous, un caractère strictement financier.

(11) Cf. DELVOLVÉ, *op. cit.*, pp. 103-104.

(12) En sens inverse, Jean GROUX : « Les domaines respectifs de la loi et du règlement d'après la Constit. de 1958 », en Notes, Et. Dec., n° 2959, 31 janvier 1963, p. 46 (pp. 1-85).

§ 2. — Participation effective du Parlement.

Si nous inclinons à faire entrer l'approbation des plans dans la compétence du Parlement, il convient d'assurer à l'intervention de ce dernier une portée réelle. Les difficultés que provoque la planification ont pour effet de réduire la valeur de cette intervention en conduisant souvent le Parlement à entériner les décisions élaborées par les techniciens de la planification; d'où la nécessité de rechercher des remèdes à cet état de choses.

A. — Les difficultés.

1° *Technicité - Fins et Moyens.*

On s'accorde généralement à considérer que le Parlement est mal préparé, du fait de son manque de compétence technique, pour statuer sur les problèmes d'une technicité croissante que pose la planification. Il en résulte, en pratique, une abdication des Assemblées parlementaires.

Pour mettre en évidence le rôle qui revient aux politiques dans la planification, malgré le rôle de plus en plus important que les techniciens sont appelés à jouer en la matière, on fait communément le départ entre les buts de l'action de l'Etat et les moyens susceptibles de réaliser ces buts. Le choix des buts ou fins, impliquant des jugements de valeur et des vues doctrinales, plus ou moins idéologiques, ne dépend que des instances politiques. Les moyens relèvent au contraire, de la compétence technique.

Cette distinction nous semble simpliste. La plupart des mesures comportent à la fois des éléments politiques et des éléments techniques. On peut donc voir dans la même action, les aspects techniques, nécessitant la connaissance des conditions du réel imposées à l'action, l'appréciation du coût et des conséquences techniques et le contrôle de l'exécution. Mais, d'autre part, les aspects politiques comportent des choix qui marient les jugements de valeur avec l'appréciation de l'influence de l'opinion publique et des forces concernées, pour que puisse être prise en définitive la responsabilité de la décision. Si les aspects politiques sont du ressort des Assemblées, il leur reste, en outre, un droit de regard sur les éléments techniques de leurs décisions. Ne serait-ce que parce que, dans la décision définitive, les considérations politiques et techniques sont inséparables et, d'autre part, que les projets des techniciens, supposés objectifs, ne manquent pas de cacher des vues personnelles et des préférences politiques. « Sur le plan même de la technique, il est certain que, quels qu'aient

été les progrès réalisés en matière d'observation économique dans les méthodes de prévision et de programmation, des incertitudes et des lacunes subsistent. Il faut y suppléer par des intuitions, des extrapolations et des paris » (13).

Dans la pratique, la discrimination entre fins et moyens n'est pas aussi claire qu'elle le semble. Elle dépend des préférences politiques de chacun. C'est ainsi que les investissements peuvent être qualifiés d'objectifs ou d'instruments selon le raisonnement utilisé (14). En effet, une certaine mesure peut souvent être considérée, à la fois, comme moyen d'exécution de buts plus généraux et comme but à atteindre par des moyens plus détaillés et plus précis. En outre, les moyens sont souvent aussi importants, sinon plus, que les buts qu'ils cherchent à atteindre. On s'accorde, la plupart du temps, sur des fins générales : intégration de l'économie du pays dans une économie plus large, équilibre de la balance des paiements, accroissement de la productivité et de la production, promotion sociale, etc. Mais les divergences commencent dès que l'on passe aux moyens d'exécution, car, pour parvenir à la réalisation de la même fin, une gamme de solutions différentes, plus ou moins autoritaires, s'offrent aux pouvoirs publics. Il en résulte que les décisions concernant les moyens d'exécution du plan ne sauraient, au moins à un niveau élevé, être laissées à la seule appréciation des techniciens (15).

L'intervention du Parlement dans la planification peut se justifier même techniquement. La satisfaction des besoins requiert tout d'abord de définir les optima possibles de production et, ensuite, de choisir parmi ceux-ci, en vue d'assurer la maximalisation des satisfactions, l'optimum d'utilités d'après les préférences des consommateurs (16). Or, la quantification du rendement n'est aisée que dans les activités dont les produits ou les services donnent lieu à un prix payé sur le marché. En cas d'absence ou d'insuffisance de ce régulateur de la vie économique, les techniciens ne peuvent pas déterminer rationnellement l'allocation des ressources entre les différents emplois. Il est, dès lors, juste que les instances politiques, comme représentants des utilisateurs, viennent indiquer les préférences de ces derniers. C'est ainsi que le choix des investissements sociaux, dont les services ne sont pas payés à leur vrai coût, ne peut être laissé aux seuls techniciens. Ceci rejoint le raisonnement de Pareto sur l'intérêt général. D'après Pareto, l'économiste ne peut décider de l'intérêt général

(13) B. Gournay : « Technocrates et Politiques », *in* Econ. et Hum., n° 136, nov.-déc. 1961, p. 29.

(14) Pierre Bauchet : « La planification française - quinze ans d'expérience », Ed. du Seuil, 1962, p. 78.

(15) Gournay : art. cit., p. 32.

(16) Cf. U. Hicks : « Public Finance », *op. cit.*, p. 106.

qu'en cas d'unanimité. Toutes les fois que les décisions virtuelles, que les échelles de préférences des particuliers ne sont pas concordantes, l'économiste n'a pas qualité pour en décider, car il n'est pas en mesure de comparer rationnellement le gain d'un particulier avec la perte d'un autre particulier; le raisonnement économique ne lui permet pas d'en débattre. C'est donc la tâche du politique (17).

2° *La cohérence.*

Les décisions économiques sont liées entre elles et s'influencent réciproquement. Cette interdépendance est plus accentuée dans le plan, puisque celui-ci ne constitue pas une somme de décisions séparées; c'est plutôt un ensemble cohérent et coordonné. Il en résulte que la modification apportée à un élément du plan entraîne des changements susceptibles de remettre en cause l'équilibre de l'ensemble. Les impératifs de la cohérence du plan semblent s'opposer au vote article par article et à l'exercice par les parlementaires du droit d'amendement, amenant ainsi les Assemblées à l'accepter ou à le refuser en bloc. Les exigences internes de la planification sont ainsi peu compatibles avec les méthodes traditionnelles du vote de la loi. M. Rivero n'y voit nulle atteinte à la souveraineté parlementaire, mais un simple effet de la nature des choses qui ne permet pas qu'un plan soit voté ou modifié en détail (18). Pour nous, si la limitation des pouvoirs des Chambres est commandée par les nécessités de la planification, il n'en reste pas moins que le contrôle parlementaire est de ce fait même affaibli.

Quoi qu'il en soit, il importe de laisser aux parlementaires une certaine initiative en la matière. En effet, en raison des lacunes et des insuffisances de la planification, on est assez éloigné d'une politique économique rigoureusement scientifique pour tolérer que certains remaniements et modifications, pourvu qu'ils soient limités, soient apportés par les Chambres au plan (19). Le Commissaire général au

(17) Cf. Pierre Bauchet : « Propriété publique et planification », 1962, p. 56.

(18) Rivero : « Vers un statut juridique du Plan », art. cité, p. 6.

(19) C'est ainsi que pour les échanges intersectoriels, le plan, ne reposant pas sur des modèles précis, ne peut déterminer en toute rigueur la croissance harmonieuse des différents secteurs. Cf. François Perroux : « Le IV^e^ Plan Français », Que sais-je ? p. 69. Signalons également l'insuffisance du contenu du plan français en matière de répartition des revenus. Le IV^e^ Plan n'a fixé à cet égard que des objectifs qualificatifs, non chiffrés et sans détail ; il prévoit des projets à soumettre au Parlement par le Gouvernement en vue d'harmoniser et de relever certaines prestations sociales. En effet, devant la nécessité d'une libre discussion dans une économie non totalitaire et à cause des difficultés techniques, il ne saurait être question de procéder à une répartition rationnelle et rigide des fruits de la croissance de la productivité. F. Perrou, *ibid.*, p. 53, et Bernard Cazes : « La Planification en France et le IV^e^ *Plan* », pp. 105 et suiv.

Plan qu'était M. Massé, tout en s'opposant à des changements fondamentaux qui remettraient en cause l'équilibre du plan, admettait, par contre, certaines retouches, si elles prenaient la forme de transferts d'un secteur à l'autre et non d'additions incompatibles avec l'équilibre général (20).

Pour sauvegarder son équilibre, le plan est présenté en annexe à un bref projet de loi. Le plan lui-même, ne faisant pas l'objet d'un vote des Assemblées, ne peut être modifié par les parlementaires. Pour tourner cet obstacle il n'est pas interdit d'insérer dans le texte même de la loi, portant approbation du Plan, l'amendement souhaité. Toutefois, il importe de limiter cette possibilité de l'initiative parlementaire pour ne pas compromettre la cohérence du plan. A cet effet, il est possible de s'opposer aux amendements parlementaires qui tendent à modifier le dispositif économique ou les chiffres inscrits au plan lui-même, en vertu des dispositions de la Constitution et des règlements des Assemblées qui limitent ou interdisent l'initiative parlementaire en matière financière. Ces dispositions furent invoquées pour le II^{e} et le IV^{e} Plans. Les dispositions du plan n'ayant pas force de loi, on serait tenté de prétendre que les dispositions de ces textes ne sont pas applicables en la matière et de conclure, dès lors, à la recevabilité des propositions et amendements ayant pour conséquence une diminution des ressources ou une augmentation des charges publiques. Le plan peut prévoir certaines ressources et charges publiques mais ne les autorise pas; cette autorisation appartient aux lois de Finances annuelles. Il en résulte que le plan n'est pas susceptible d'entraîner effectivement des modifications de ressources ou de charges publiques tombant sous le coup de la règle de l'irrecevabilité.

Toutefois, nous pouvons invoquer, en sens inverse, l'interdiction des propositions de résolutions ayant des incidences financières qui n'ont pas de valeur impérative. La Constitution, telle qu'elle fut interprétée par le Conseil Constitutionnel, interdit ainsi, en matière financière, l'initiative parlementaire même si elle n'a que pour but d'indiquer les désirs du Parlement. La solution adoptée par le Conseil Constitutionnel nous paraît généralement critiquable, mais à propos du vote du plan elle est salutaire puisqu'elle rehausse la valeur du plan et son influence sur la politique du Gouvernement. Admettre tout amendement au plan du seul fait qu'il n'est pas obligatoire, c'est affirmer l'impuissance du Parlement et l'inutilité du Plan (21).

Quant aux propositions compensées qui équilibrent l'augmentation des charges publiques par des ressources nouvelles, ou la diminution des ressources par la réduction des charges, le Bureau de la

(20) Doc. Parl., Ass. N., 1962, p. 1357.
(21) Delvolvé : « Le Plan et la procédure parlementaire », *op. cit.*, p. 156.

Commission des Finances de l'Assemblée nationale a admis, comme on l'a déjà signalé, le principe de leur recevabilité à condition que les ressources proposées compensent effectivement les impositions supprimées.

Lorsqu'on applique cette solution au plan, on entend par ressources et charges celles de la nation et non de l'Etat, peu importe à cet égard que les dépenses proposées incombent au budget de l'Etat ou au secteur privé (22). Cette interprétation nous semble critiquable du fait même que les textes invoqués ne concernent que les ressources et les charges publiques. Elle aboutit, d'ailleurs, à des conséquences inadmissibles puisqu'elle permettrait la création ou l'aggravation des charges publiques, ou la diminution des ressources publiques en procédant à des prévisions compensatrices dans le secteur privé.

En un mot, l'irrecevabilité prévue à l'article 40 de la Constitution peut être invoquée chaque fois qu'il s'agit de sauvegarder l'équilibre des finances publiques et non pas l'équilibre général du plan, qui englobe le secteur public et le secteur privé. Cela ne veut pas dire que les parlementaires auront toute latitude pour compromettre l'équilibre général du plan. Le Gouvernement possède des moyens d'action suffisamment puissants pour se prémunir contre cette éventualité. Il peut demander un vote bloqué sur tout ou partie du texte en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui (art. 49, dernier al. de la Constitution). Il peut encore engager sa responsabilité sur le vote de son texte (art. 44, 3e al.).

L'interprétation plus ou moins large des limitations financières dépend du rapport des forces entre le Parlement et le Gouvernement. Une interprétation stricte aboutit à interdire pratiquement tout amendement au contenu du plan lui-même, car aucune prévision ou réforme ne manque d'avoir, directement ou indirectement, des incidences financières. La Ve République s'est orientée dans le sens d'une interprétation stricte (23). C'est ainsi que de nombreux amendements parlementaires n'aboutirent pas dans le texte définitif du IVe Plan, certains amendements ayant été déclarés irrecevables, les autres ayant été repris par le Gouvernement par le dépôt de lettres rectificatives.

(22) Cf. M. Gazier : Rapport de la Com. des Affaires Economiques de l'Assemblée Nationale sur le IIe Plan, Doc. Parl., A.N., 1954, pp. 1665 et suiv.

(23) Lors de la discussion du IVe Plan, le Ministre des Finances indiquant que, s'il s'agit d'apporter des perfectionnements à la procédure d'élaboration et de présentation du plan, le Gouvernement est prêt à ouvrir la discussion, mais dans le cas où les modifications souhaitées concerneraient les chiffres mêmes du Plan, ou encore le dispositif économique inscrit au Plan, elles déformeraient le projet et seraient déclarées irrecevables. Cité par Garrigou-Lagrange : « Le contrôle de l'élaboration du Plan par l'Assemblée Nationale », *op. cit.*, p. 40.

A propos du projet de loi portant approbation des principales options du V^e Plan et du projet portant approbation du même Plan, le Gouvernement a demandé aux Chambres un vote bloqué sur l'article unique du projet à l'exclusion de tout amendement d'origine parlementaire.

Le vote bloqué tend en principe à forcer la main aux Assemblées pour leur faire accepter un texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement (art. 44, al. 3, Constit.). Ce moyen de procédure vise ainsi à éluder les décisions de fond sur les modifications dont le Gouvernement ne veut pas. Mais on note qu'il n'en a pas été ainsi en l'occurrence. A plusieurs reprises, le Gouvernement a manifesté son accord avec les amendements proposés, tant par des déclarations et engagements oraux (à propos du premier projet) que par des lettres rectificatives (dans le deuxième projet) destinées à modifier l'annexe du projet de loi. C'est pourquoi d'aucuns estiment, s'appuyant en outre sur certaines déclarations gouvernementales, que le recours à l'article 44, alinéa 3 a revêtu l'aspect d'une position de principe : les propositions d'amendements sont désormais totalement impossibles car la planification exclut, pour le Gouvernement, tout amendement (24).

Il faut, à notre avis, assouplir ces affirmations. Le Gouvernement n'a pas repris entièrement les amendements parlementaires. D'autre part, la manifestation de son intention de demander le vote bloqué freinerait la prolifération des propositions d'amendements. Par ailleurs, si les Chambres rejettent le projet, l'exécutif serait obligé de déposer un nouveau projet tenant compte des indications parlementaires. De toute façon, la demande de vote bloqué constitue une arme de procédure reconnue constitutionnellement au Gouvernement; elle est donc à sa discrétion. Il en abuse ici comme ailleurs. Le recours à cette procédure dépend des rapports de forces et de l'entente entre les pouvoirs publics. Ainsi, il serait exagéré de laisser présager une position systématique et rigide dans l'avenir.

(24) P. Delvolvé : « Le Parlement et la préparation du V^e Plan », *in* R. Sc. Fin., 1965, n° 4, pp. 684 et suiv.

L'auteur relève des déclarations du ministre des Finances : « La nature même du projet de loi qui vous est soumis veut qu'il comporte un article unique, cet article comportant approbation d'un rapport... C'est par la modification du rapport ou bien par l'établissement des directives complémentaires à ce rapport que peuvent être tirées les conclusions d'un tel débat... C'est pourquoi... le Gouvernement demande à l'Assemblée de se prononcer par un seul vote sur l'article unique du projet de loi, dans le texte du Gouvernement... », *J.O.*, Déb. A.N., 20 nov. 1964, pp. 5672-5673.

B. — Les remèdes.

Afin de permettre aux Chambres d'approfondir leurs débats sur les décisions de plus en plus complexes de la planification et d'infléchir effectivement ces décisions, il est nécessaire que les Chambres participent, munies des moyens techniques nécessaires, à l'œuvre de la planification, avant qu'elle ne soit achevée, à savoir avant et au cours de la préparation détaillée du plan.

1° *Participation parlementaire avant la préparation détaillée du Plan.*

Jusqu'au IV^e^ Plan, l'intervention du Parlement ne s'effectuait qu'une fois les travaux d'élaboration du Plan terminés, voire au cours de son exécution, ce qui empêchait pratiquement les parlementaires de modifier l'orientation d'un ensemble déjà arrêté ou d'obliger les services de planification à recommencer un travail assez chargé. Une participation, pour être efficace, doit se faire avant que le dessin du plan ne soit achevé.

L'intervention préalable fut garantie au Conseil Economique à partir du IV^e^ Plan. C'est ainsi qu'à partir des travaux préliminaires effectués en 1959 par le Commissariat général du Plan et le Service des Etudes Economiques et Financières et avant d'adresser au Commissaire général au Plan ses directives, le Gouvernement demanda en février 1960 à la Section des Investissements et du Plan du Conseil Economique son avis sur le taux de croissance, ainsi que sur certains aspects particuliers du Plan. En outre, toutes les sections du Conseil ont été associées aux travaux au cours de l'élaboration du Plan et notamment appelées à effectuer des études sectorielles. En effet, l'alinéa 2 de l'article 2 de l'Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil Economique et Social prévoit que le Conseil peut être associé, au préalable, à l'élaboration des projets de lois de programmes ou de plans à caractère économique ou social, à l'exception des lois de Finances.

Pour étendre cette innovation à l'intervention des Chambres, la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du IV^e^ Plan de développement économique et social requiert le Gouvernement, dans son article 2 dû à une initiative sénatoriale, de soumettre au Parlement, avant d'adresser au Commissaire général au Plan ses directives, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Plan.

A ce stade de la procédure, il ne s'agit pas, bien entendu, de définir les objectifs détaillés par secteur, mais de définir le taux de croissance, de répartir les ressources disponibles entre les grands chapi-

tres et de préciser certains objectifs relatifs aux différents secteurs d'activité.

Les dispositions de l'article 2 précité ont été mises en application avec les travaux sur le Ve Plan, et le Parlement fut appelé, pour la première fois (25), à discuter les orientations qui serviraient de base aux travaux des Commissions de modernisation.

Le Parlement peut ainsi orienter les travaux d'élaboration du plan. Mais, pour faciliter les choix des parlementaires, il serait souhaitable de présenter aux Chambres les termes d'un certain nombre d'alternatives dont chacune comporterait une certaine combinaison des options majeures : taux de croissance, investissements productifs, investissements sociaux, consommation, répartition des revenus, charges de coopération et de défense, échanges extérieurs, développement régional, stabilité monétaire, etc. Il n'en fut presque rien du rapport sur les orientations du Ve Plan et plusieurs parlementaires ont déploré l'étroitesse des choix laissés au Parlement puisqu'on n'a pas assez envisagé d'autre hypothèse de croissance que celle de 5 % retenue par le Gouvernement (26).

(25) En effet, à l'occasion de l'examen du IIe Plan, il y eut en quelque sorte un examen des orientations du IIIe Plan par le Conseil de la République. Les Chambres n'entamèrent les débats sur le IIe Plan qu'avec un retard considérable (en mars 1955 à l'Assemblée Nationale et en mars 1956 au Conseil de la République, pour un Plan qui couvre la période 1954-1957) sur son entrée en exécution. Aussi le Conseil de la République, se trouvant devant un fait accompli et trouvant inutile d'y apporter aucune modification, saisit-il l'occasion pour envisager surtout les perspectives éventuelles du IIIe Plan.

C'est ainsi que chaque commission saisie du Plan pour avis a étudié les grandes perspectives d'avenir dans certaines branches d'activité qui correspondent à sa compétence ; la Commission des affaires économiques a procédé ensuite à la synthèse de leurs travaux et les débats devant le Conseil ont porté sur l'avenir. Ces travaux ont abouti au vote par le Conseil de la République d'une motion présentée au nom de sa Commission des affaires économiques précisant que le Conseil de la République, en votant l'approbation du second Plan, estime inutile, voire impossible, d'y apporter quelque modification que ce soit ; mais soucieux de l'avenir et se plaçant dans les perspectives d'un troisième Plan, invite le Gouvernement à s'inspirer pour la préparation du IIIe Plan des recommandations contenues dans les rapports et avis de ses différentes commissions, et notamment à assurer la réalisation de certains objectifs énumérés dans la motion (*J.O.* - D.P. - C.R. - 1956, p. 515).

Mettant en parallèle le texte de la motion et celui du IIIe Plan, on a trouvé une concordance assez rigoureuse, non seulement pour les objectifs généraux, mais aussi en ce qui concerne les objectifs particuliers, chiffrés ou non, ainsi que pour les réformes proposées dans les deux textes, ce qui amène à penser que la motion fut utilisée pour l'élaboration du IIIe Plan, qui ne fut pas lui-même soumis à la sanction du Parlement (Delvolvé : « Le Plan et la procédure parlementaire », *op. cit.*, pp. 44-48).

(26) V. à titre d'exemple l'intervention de M. Fontanet devant l'Assemblée Nationale le 26 novembre 1964 : « Le Commissariat général n'a mis au point qu'une seule épure, celle qui est relative à l'hypothèse retenue par le Gouvernement. Pourtant il n'est pas qu'une seule politique économique possible. Sinon

Bien plus, aucun amendement, en vue d'infléchir les choix effectués par le Gouvernement, n'aboutit. Au Sénat, les amendements furent retirés et devant l'Assemblée nationale le Gouvernement a même demandé un vote unique en ne retenant aucun des amendements, comme nous l'avons déjà dit. Il n'en reste pas moins que le Gouvernement a déclaré plusieurs fois devant les deux Chambres que les observations présentées au cours de ces débats seront prises en considération dans l'élaboration du Plan. En effet, les directives que M. Pompidou, Premier ministre, a indiquées devant l'Assemblée nationale et qui seront données au Commissariat au Plan reprennent certaines des préoccupations exprimées dans les amendements proposés (27). C'est pourquoi le Gouvernement a obtenu le vote de son projet de loi (article unique) portant approbation du rapport sur les orientations du V[e] Plan, sans modification et avec le ralliement d'une bonne partie de l'opposition (28) (loi n° 64-1265 du 22 décembre 1964).

Le débat qui s'est circonscrit généralement aux options fondamentales qui engagent l'avenir, et qui a vu la participation du Premier ministre, du ministre des Finances et des Affaires économiques, du Commissaire général au Plan ainsi que des membres comme MM. Debré et Deferre, se situait à un niveau élevé et se révélait d'une importance particulière.

2° *Participation parlementaire au stade de la préparation technique.*

A partir de la distinction des fins et moyens et vu le manque de compétence technique, on suggère souvent un mode de répartition des compétences entre le Gouvernement et le Parlement, basé sur les

mieux vaudrait s'en remettre aux machines électroniques », *in Le Monde* du 28 novembre 1964, p. 8 ; et l'intervention de M. Duhamel, *ibid.*

Le Conseil Economique et Social a, lui aussi, regretté « d'avoir dû examiner non pas un certain nombre de variantes, mais un seul schéma accompagné de quelques esquisses de variantes partielles ». Cf. P. DELVOLVÉ : « Le Parlement et la préparation du V[e] Plan », *in* R. Sc. Fin., 1965, art. précité, p. 673.

(27) Cf. L'intervention de M. Pompidou devant l'Assemblée Nationale à la suite des débats du 26 novembre 1964, dans *Le Monde* du 28 novembre. Et M. Massé, alors Commissaire général du Plan, précise devant le Sénat, le 7 décembre 1964, les inflexions apportées aux orientations du Plan par lesdites déclarations du Premier Ministre. En effet, à part certains amendements communistes (nationalisation des moyens de production, réduction de la durée du travail, avancement de l'âge de la retraite) le Premier Ministre a donné satisfaction à plusieurs amendements tels que l'aménagement des structures, en vue des unités de production aptes à affronter la compétition internationale, notamment par la politique d'achat du secteur public et par le développement de ses recherches ; le soutien du revenu agricole ; le renforcement des bas salaires, etc.

(28) Les membres du Centre Démocratique et la majorité (27 sur 37) des membres du Rassemblement Démocratique.

aptitudes respectives et ne réservant à ce dernier que les grandes options du Plan. D'où ce schéma général : aux techniciens de la planification les travaux préliminaires et l'élaboration technique; aux politiques la décision sur les grands choix; aux techniciens, une nouvelle fois, l'exécution du plan et le contrôle de cette exécution.

L'intervention parlementaire à ce stade d'élaboration technique est nécessaire du fait même qu'il ne saurait être question dans le stade antérieur de fixer des directives très précises. Bien que les grandes lignes déterminées par les politiques aient gagné, avec le temps (29), en précision, elles restent encore au niveau des généralités et abstractions qu'il importe de concrétiser (30). Il n'est pas de descente de directives rigides et détaillées comparables à celles qui existent dans la planification soviétique (31). C'est donc à l'intérieur du Commissariat au Plan qu'on procède, par ajustements et tâtonnements successifs, à l'élaboration du plan proprement dit dont les directives du Gouvernement ne constituent que le point de départ.

Pour nous, au contraire, qui avons déjà mis en doute la distinction fins et moyens, il importe de modifier les aptitudes du Parlement en lui assurant la compétence technique et les moyens d'information qui lui permettront de participer à tous les stades et à tous les aspects du processus de la planification (32).

Dans le souci de remédier à l'inefficacité technique des Chambres, on suggère de les doter des équipes de techniciens et des machines calculatrices leur permettant de discuter sur un pied d'égalité avec les représentants de l'exécutif, qui disposent des experts du Commissariat au Plan ainsi que du ministère des Finances et des différents

(29) Le décret n° 46-2 du 3 janvier 1946 a fixé très sommairement dans un seul article (art. 1er) les lignes directrices du premier Plan qu'il a prescrit d'établir. Il en fut de même pour le deuxième Plan (Décret n° 51-1417 du 11 décembre 1951 prescrivant l'établissement d'un deuxième Plan, art. 1er). Quant aux orientations à donner aux travaux d'élaboration du IVe Plan, elles furent contenues dans un document, de treize pages, divisées en quatre parties, définissant en particulier des orientations par secteur d'activité. Pour le Ve Plan, c'est un « Rapport sur les principales options » (*J.O.*, n° 1251, 1964) de plus de deux cents pages. Ce rapport retrace, en plus des opérations concernant la programmation en volumes, celles concernant la programmation en valeur. Il y est compris notamment les orientations et les problèmes des principaux secteurs de l'activité ainsi que ceux de la politique régionale dans le cadre de l'aménagement du territoire.

(30) « Ce document (le Rapport) a systématiquement écarté les détails qui feraient perdre de vue les grandes lignes, et s'est abstenu en particulier... de mentionner des opérations individualisées, même de grande importance. C'est pour la même raison que les illustrations chiffrées qui y figurent sont empruntées aux données de la comptabilité nationale, en dépit du caractère parfois abstrait de ces dernières », le Rapport précité, p. 189.

(31) Cf. K. Bulutoglu : « Quelques aspects techniques et pratiques... », thèse précitée, p. 69.

(32) Dans le même sens, B. Gournay : « Technocrates et Politiques », art. cit., p. 30.

départements ministériels (33). Ainsi les Chambres pourront-elles juger en connaissance de cause de la valeur des chiffres et des calculs complexes du Plan.

Ces suggestions s'inspirent, en fait, des méthodes de travail du Congrès américain. Depuis la loi de Réorganisation de 1946, toutes les commissions du Congrès sont dotées d'un service d'experts, dans la limite de quatre par commission, pour les assister dans leurs recherches. La méthode du travail en commission se caractérise en particulier par l'audition des fonctionnaires et des individus intéressés ainsi que par les demandes d'information faites à ceux qui en disposent (34). André Hauriou remarque que des études sont effectuées sur la demande des Commissions du Congrès, par certains organismes de recherches; aussi envisage-t-il de doter les Assemblées françaises des moyens d'investigation nécessaires, sans exclure le recours aux organismes existants tels que le Commissariat au Plan (35).

D'autres formules sont également présentées, comme la constitution au sein de la Commission des affaires économiques d'une équipe chargée en particulier de suivre l'élaboration du Plan ainsi que le contrôle de son exécution (36). De pareilles suggestions se proposent de tenir les Chambres, ou au moins leurs commissions, au courant des travaux de l'élaboration du Plan en vue de la préparation des débats parlementaires. Inspiré du même souci d'éclaircir les débats, on a envisagé de réunir le Parlement et le Conseil Economique et Social pour qu'ils délibèrent en commun sur certaines matières telles que le Plan, les lois-programmes et le budget (37).

Loin de nous opposer à ces suggestions, nous avons cependant quelques remarques et réserves à faire. Tout d'abord, il n'est pas question de doter les Chambres de grands organismes techniques travaillant à substituer leurs recherches et leurs investigations propres à celles des services planificateurs et ainsi à concurrencer l'œuvre de ces derniers, ce qui aurait pour effet de transformer le régime en régime d'Assemblée. En effet, l'excès de contrôle ruine les pouvoirs propres du Parlement; le projet gouvernemental étant démoli, il n'y aurait

(33) Cf. André Hauriou : « Le Parlement est-il devenu anachronique », *in Le Monde* des 5 et 6 décembre 1962.

(34) Cf. Frédéric : « Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique », *op. cit.*, p. 287 ; et « Parlement » de l'Union Interparlementaire, 1961, *op. cit.*, p. 150.

(35) Il fait allusion aux commandes passées en 1958 par la Commission des Affaires étrangères du Sénat à certains organismes de recherches, tels que l'Institut de recherches de l'Université de Stanford, pour effectuer des recherches destinées à éclairer, par un effort de prospective portant sur la période de 1960-1970, l'évolution des facteurs à long terme dont devrait tenir compte, au cours de cette période, la politique étrangère des Etats-Unis. A. Hauriou, *ibid.*

(36) Cf. Garrigou-Lagrange : « Le contrôle de l'élaboration... », *op. cit.*, p. 133.

(37) « La Démocratie à refaire », Colloque précité, intervention de M. Jean Lecanuet, p. 202.

plus rien à contrôler; ce sont donc les informations et renseignements fournis par le Commissariat au Plan et par des services tels que l'Institut national de la Statistique qui doivent constituer la base des études des experts des Chambres (38). Certes le rôle des Chambres dans le régime parlementaire ne se limite pas à contrôler l'action gouvernementale; au contraire, elles gardent le pouvoir de s'immiscer dans cette action dans le but de lui imposer leurs vues (39). Il n'en reste pas moins vrai que la logique du régime parlementaire s'oppose à ce que les Chambres se substituent au Gouvernement dans la collecte des statistiques et dans l'élaboration de son programme d'action. Les experts du Parlement auront donc pour mission d'éclairer les Chambres sur l'élaboration et la signification des calculs du Plan afin que les parlementaires puissent vérifier les justifications techniques invoquées par le Gouvernement. Il importe donc que les analyses présentées par les services de planification soient d'une objectivité certaine et, pour assurer cette objectivité, il faut donner au Commissariat au Plan des garanties d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif.

D'autre part, l'intervention des Chambres après l'élaboration du Plan, quels que soient les moyens d'investigation techniques mis à leur service, ne leur assurerait pas une participation satisfaisante à la construction d'une œuvre pratiquement achevée. C'est pourquoi il convient que les Assemblées prennent part aux travaux dans un stade antérieur, au cours du processus de l'élaboration. Plusieurs auteurs et parlementaires (40) proposent d'associer aux travaux des Commissions de modernisation des membres de la Commission des finances, des affaires économiques et du plan, ou les rapporteurs spécialisés des différents budgets.

L'association de la représentation nationale à l'élaboration des décisions est assurée généralement par des consultations plus ou moins régulières. Mais dans certains pays cette association est, en quelque sorte, institutionnalisée. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, le législatif participe dans certains Etats fédérés aux travaux de l'exécutif pour l'élaboration du budget. Dans certains Etats, tels que l'Etat du Texas, il y a, à côté du Bureau du Budget de l'exécutif, un bureau du législatif présidé par le Sous-Gouverneur et comprenant le « Speaker » de la Chambre ainsi qu'un certain nombre de parlementaires. Les deux

(38) Cf. André Philip : « Pour que le V[e] Plan ne reste pas une épure », dans *Le Monde* du 4-5 octobre 1964, p. 9.

(39) Cf. Carré de Malberg : « Contribution à la théorie générale de l'Etat », t. II, *op. cit.*, pp. 106 et suiv.

(40) Cf. à titre d'exemples, Colloque « France-Forum », précitée, intervention de M. Pierre Pflimlin, p. 216 ; Garrigou-Lagrange, *op. cit.*, p. 133 ; Delvolvé : « Le Plan et la procédure parlementaire », *op. cit.*, p. 89.

bureaux travaillent en étroite collaboration et leurs personnels tiennent des réunions communes (41). En Suisse, les projets de loi, surtout ceux à caractère économique ou social, sont, en général, soumis, avant d'être définitivement arrêtés par le Conseil fédéral, à une commission *ad hoc* comprenant des parlementaires des deux Chambres, des fonctionnaires et des représentants des groupes d'intérêt intéressés, dans le but d'harmoniser les différentes tendances en présence. Après avoir reçu les observations de la Chancellerie et des départements ministériels intéressés, le Conseil fédéral adopte le projet qui est ensuite envoyé aux Chambres (42).

Sous-Section 2

LA PORTEE DE LA SUBORDINATION DU BUDGET AU PLAN : SOUPLESSE DU PLAN

Les finances publiques, et notamment les dépenses d'investissements, constituent un moyen important d'exécution du plan; d'où la nécessité d'adapter les budgets successifs à cette œuvre de longue haleine qu'est le plan.

Pour réaliser cette adaptation, les pouvoirs publics gardent une certaine liberté puisque, vu la souplesse du plan, les mesures financières d'exécution ne se dégagent pas de façon rigoureuse du dispositif du plan. Par ailleurs, les lois de programmes n'assurent pas, dans le système actuel un lien rigoureux entre budget et plan. Aussi, pour que les Chambres puissent apprécier la portée de l'adaptation des mesures financières annuelles au plan, faut-il que la présentation du budget assure l'individualisation des mesures qui tendent à l'exécution du plan.

Nous étudions ici le premier point, à savoir la souplesse du plan. Quelle est la valeur juridique du Plan ? A-t-il la force obligatoire de la loi (§ 1) ?; ou ressemble-t-il plutôt à une résolution (§ 2) qui n'a que valeur politique ?

§ 1. — Plan et loi.

Le plan contient un ensemble hétéroclite : perspectives à long terme, exposé de la situation économique et prévisions de son évolution, objectifs généraux et particuliers, évaluation des besoins finan-

(41) Cf. Burkhead : « Government Budgeting », *op. cit.*, p. 287.
(42) « Parlement », *op. cit.*, p. 155.

ciers, propositions de mesures législatives ou réglementaires et recommandations adressées aux pouvoirs publics, aux professions et aux chefs d'entreprises. Evidemment, certains de ces éléments, au moins, n'ont pas force obligatoire. Nous entendons les éléments qui inventorient les faits actuels, ainsi que ceux qui mettent en évidence les prévisions concernant le déroulement spontané des activités économiques. De telles dispositions ne renferment pas de règle de droit (43).

D'un autre côté, le plan détermine une ligne de conduite et propose des objectifs supérieurs à ceux que l'on pourrait attendre des mécanismes spontanés de l'économie. On pourrait, dès lors, être tenté d'attribuer au plan force de loi en tant qu'il renferme ces objectifs et moyens d'exécution. C'est ce que fait, semble-t-il, M. Rivero lorsqu'il s'oppose à l'approbation du plan par le vote d'un ordre du jour, motif pris de ce qu'une telle approbation ne saurait produire, selon lui, tous les effets juridiques requis de l'intervention du Parlement en tant que législateur (44). M. Rivero estime nécessaire, pour que le Parlement puisse statuer, de dégager de l'ensemble auquel il se rattache ce qu'on peut appeler l'essentiel du plan, c'est-à-dire, selon lui, les objectifs de production. Qu'en est-il en fait ?

Le plan français n'a pas de caractère obligatoire. Cela est dû, d'une part, à la conception occidentale de la planification qui veut laisser aux agents économiques une certaine autonomie; d'autre part, au fait que la réalisation des objectifs du plan dépend de nombreux facteurs qui sont difficiles à prévoir quatre ou cinq ans à l'avance, tels que le comportement des consommateurs, le commerce extérieur et le progrès technique. Aussi, les réalisations peuvent-elles s'écarter des objectifs du plan qui ne constituent ainsi qu'une limite vers laquelle on doit tendre, sans que l'on puisse imposer d'obligation rigoureuse aux divers centres de décisions économiques. Les objectifs du plan sont, d'ailleurs, établis par branches et ne concernent les entreprises que si l'entreprise se confond en fait avec une branche entière. De la sorte, le plan ne saurait, d'une manière générale, s'imposer à une entreprise particulière. Les objectifs sont plus ou moins imprécis et pour certains d'entre eux le plan n'indique pas de moyen d'exécution. En outre, les circonstances économiques changeantes

(43) MM. Rivero et Vedel remarquent que « si peu de place que l'on fasse au critérium matériel dans la définition de la règle de droit, on doit bien convenir qu'il y a une condition minimum du point de vue matériel pour qu'un texte ayant la forme d'une règle de droit en soit une : il faut qu'il renferme l'édiction d'une règle de conduite... » Cf. Rivero et Vedel : « Les Principes économiques et sociaux de la Constitution : Le Préambule », *in* Collection Dr. Soc., fascicule XXXI, 1947, p. 20.

(44) Rivero : « Vers un Statut Juridique du Plan Monnet », *in* Dr. Sec., janvier 1949, pp. 5 et 6.

exigent, en cours d'exécution, des adaptations si rapides et si complexes que le Parlement ne peut être appelé à en prendre la décision.

Peut-être, penserait-on faire, dans les dispositions du plan, une distinction semblable à celle que certains (45) ont fait pour le préambule de la Constitution de 1946. D'une part, les dispositions qui ont valeur juridique parce qu'elles édictent des règles de conduite ayant un minimum de précision et pouvant se résoudre en la prescription d'actions ou d'abstentions déterminées. D'autre part, les dispositions qui, n'ayant pas la précision suffisante pour imposer une attitude déterminée aux agents économiques, n'acquièrent pas force juridique. Entreraient dans la première catégorie de dispositions celles concernant le secteur public, car les objectifs du plan et leurs moyens d'exécution sont ici, en principe, suffisamment précisés et définis par entreprise du fait du monopole ou du quasi-monopole dont jouissent ces entreprises dans leurs branches respectives. Le respect du plan par les entreprises publiques peut être assuré grâce au contrôle exercé par les ministères de tutelle ainsi que par le vote des crédits nécessaires à leurs investissements. Toutefois, les dispositions du plan, quoique précises, n'ont pas l'immutabilité de la loi : elles sont, comme nous venons de le dire, modifiables par l'exécutif en fonction de la conjoncture. Le secteur public n'a pas, d'ailleurs, l'obligation rigoureuse d'exécuter le plan. Il arrive que les réalisations s'écartent des objectifs et des investissements prévus, et aucune sanction n'existe contre les violations des directives du plan. Le plan n'a donc pas pris totalement, dans le secteur public, la place de la loi (46). Il est difficile de rendre le plan obligatoire pour le secteur public puisqu'il importe de respecter un certain dosage entre l'autonomie des entreprises publiques et la tutelle que doivent exercer sur elles les autorités publiques. Jean Meynaud voit deux obstacles qui s'opposent à ce que l'on rende le plan obligatoire pour le secteur public (47) : en premier lieu, les insuffisances de la coordination administrative, dues, d'une part, à l'ampleur et à l'hétérogénéité de la composition de ce secteur et, d'autre part, à la résistance que manifestent en pratique ces entreprises à l'égard de l'autorité publique, surtout lorsqu'elles assurent leur propre équilibre sans qu'elles aient à recourir à l'aide de l'Etat. Deuxièmement, le secteur public subit la concurrence du secteur privé du fait de la présence de firmes, soit dans la même branche, soit dans des branches qui fabriquent des produits

(45) Rivero et Vedel : art. précité *in* Coll. Dr. Soc., fascicule XXXI, 1947, p. 20.

(46) Cf. Le Calonne : « La Planification et le Droit », *in* Econ. et Hum., juillet-août 1962, p. 33.

(47) Jean Meynaud : « Planification et Politique », Etudes de Sc. polit., 6, 1963, pp. 73 et suiv. ; pp. 145 et suiv.

ou services de remplacement. Il conclut que dans l'état présent des structures socio-politiques, l'idée d'imposer automatiquement le programme à tous les éléments de l'appareil gouvernemental ou paragouvernemental risque, auprès des connaisseurs de l'administration publique, de passer pour une vue de l'esprit » (48).

Le plan soviétique est, au contraire, une loi, ou plutôt une superloi qui lie le Gouvernement et même le Parlement. Il est plus détaillé que le plan français et impose des obligations strictes aux entreprises. Il en résulte que les lois présentes et futures sont subordonnées au plan. « Les nouveaux actes législatifs qui entrent en contradiction avec le plan sont considérés comme nuls ou doivent être adaptés en conséquence; quant aux lois déjà existantes, elles sont modifiées dans la mesure où elles s'opposent aux dispositions du plan » (49). Cela n'empêche pas que le plan soit modifié, en cours de temps, mais cette modification doit résulter d'un vote exprès et direct du Parlement.

Ce caractère impératif du plan soviétique est dû, d'une part, à la structure politique et économique : un Etat autoritaire et totalitaire (50) qui exerce son emprise sur toute la vie économique du pays, pouvant ainsi imposer à tous les moyens de production la réalisation des objectifs du plan. D'autre part, à une planification détaillée, fixant des objectifs par entreprise, ayant ainsi suffisamment de précision pour servir de prescription à exécuter, pour s'ériger en règle juridique. Mais, malgré et également à cause de cette rigidité juridique du plan soviétique, la part des circonstances économiques changeantes est également faite, étant donné que le plan est réexaminé chaque année afin d'en dégager et détailler la tranche annuelle, ainsi que de l'adapter aux circonstances du moment. Aussi, le plan soviétique est-il devenu plutôt annuel que quinquennal.

Le plan français est présenté en forme de rapport annexé à un projet de loi d'approbation. Or, le véritable critère de la loi est la volonté du Parlement de conférer valeur législative à un texte. Une annexe à la loi ne peut donc être considérée comme loi si le Parlement n'a pas voulu lui conférer cette valeur (51). On peut dégager

(48) *Ibid.*, p. 146.

(49) Konst. KATZAROV : « Théorie de la Nationalisation », Neuchatel, 1960, p. 358.

(50) La propriété collective des moyens de production a non seulement rendu possible la planification impérative, mais elle en a encore fait sentir le besoin du fait de la suppression du profit capitaliste, qui sert dans la planification souple, à côté des perspectives du plan, de guide aux choix économiques effectués par les entreprises, et notamment les petites entreprises où les considérations financières et commerciales restent dominantes. En l'absence de ce régulateur, quoique partiel, de la vie économique, les décisions économiques sont imposées par le pouvoir central.

(51) Cf. L'arrêt Denis du C.E., du 28 février 1958, cité par COTTERET : « Le Pouvoir Législatif en France », *op. cit.*, p. 180.

la volonté du Parlement de ne pas conférer valeur législative au plan des termes mêmes de la loi d'approbation : le plan annexé à la loi est approuvé « comme cadre des programmes d'investissement... et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social » (52). M. Bourdoncle (53) remarque que nous sommes loin des formules sans équivoque comme : « Est rendu exécutoire le texte annexé », ou « est autorisée la mise en vigueur du texte annexé ». Cette interprétation est confirmée par l'emploi de la forme conditionnelle, même pour les entreprises publiques.

Si le plan n'a pas force de loi, il n'a pas, non plus du tout, force obligatoire, du fait même qu'il ne commande pas. Il est indifférent à cet égard que le plan prenne la forme de loi ou d'acte administratif (54). Aussi, le plan est-il constitué par un ensemble de directives figurant non seulement dans le rapport annexé à la loi d'application, mais également dans l'ensemble des documents qui s'y rapportent, tels que les rapports du Conseil économique et social ainsi que des commissions saisies en la matière (55).

§ 2. — Plan et résolution.

L'approbation du plan par le Parlement, ne rentrant pas dans le pouvoir législatif, participe de son pouvoir de contrôle des actes de l'exécutif (56). M. Vedel se contente de dire, dans son Cours de législation financière, que « depuis que le Parlement s'est réservé le

(52) L'art. 1er de la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du Plan de développement économique et social, et les termes semblables de l'article 1er de la loi n° 56-342 du 27 mars 1956, pour le Deuxième Plan.

(53) René Bourdoncle : « Le régime juridique de la planification française », S. chronique précitée, 1958, p. 38.

(54) M. Bourdoncle remarque à cet égard que « ni l'approbation gouvernementale, ni l'approbation législative, si elles interviennent, n'ont pour effet de conférer force obligatoire à ce rapport. Le plan, ajoute-t-il, naît sous forme de recommandation et, même après une cascade d'avis et d'approbations, il n'acquiert en lui-même aucune autorité particulière », *ibid.*, p. 35 ; et Quermonne dans le Colloque de Grenoble, précité, pp. 99 et suiv.

(55) C'est ainsi que lors de la discussion du IIe Plan devant l'Assemblée Nationale, un amendement fut déposé tendant à substituer à un chapitre du Plan la rédaction établie par la Commission des Affaires Economiques ; le ministre des Finances déclare que c'est bien inutile, car le plan est en réalité composé de toute une série de textes ; ce n'est pas seulement le rapport annexé à la loi d'approbation, mais aussi, à titre de complément et de correction, les rapports du Conseil Economique, de l'Assemblée de l'Union Française, des commissions saisies pour avis et notamment de la commission des Affaires Economiques, A.N., 2e séance du 27 mai 1955, pp. 3018 et suiv., et Bourdoncle, chronique précitée, p. 38.

(56) En sens inverse, Rivero : « C'est en tant que législateur, non en tant que contrôleur du Gouvernement qu'il (le Parlement) doit intervenir ; c'est le plan qu'il doit approuver, non un Gouvernement à propos du plan », l'art. précité : « Vers un Statut Juridique du Plan Monnet », *in* Dr. Soc., janvier 1949, p. 5.

droit d'approuver le plan avant sa mise à exécution, on ne peut pas affirmer que le plan n'est qu'une décision administrative arrêtée par un organisme technique » (57). Le vote du plan est parfois rapproché d'un vote d'investiture (58) ; c'est, dit-on, une investiture économique (59).

Mais nous remarquerons que, à part la différence de procédure, l'approbation du plan n'a pas la même portée qu'une déclaration d'investiture. L'investiture avait pour but de faire approuver par l'Assemblée nationale non seulement le programme du Cabinet que le Président du Conseil désigné se proposait de constituer, mais également la personne de ce dernier; et si l'Assemblée refusait de l'investir de sa confiance, le Président du Conseil désigné et ses ministres ne pouvaient être nommés (art. 45, Constit. 1946 avant la révision de 1954). Le vote du plan ne concerne, au contraire, qu'un programme et une politique; il ressemble ainsi au vote d'un ordre du jour ou d'une résolution sur une déclaration de politique générale qu'une série de mesures législatives et administratives devra ultérieurement appliquer.

Sans doute, le vote du plan ne vaut pas un vote de confiance et, dès lors, la simple désapprobation du plan n'entraîne pas nécessairement la démission du Gouvernement, car il ressort des textes constitutionnels (art. 49 et 50, Constit. 1958) que la confiance n'est constitutionnellement retirée au Gouvernement que si l'Assemblée nationale désapprouve un programme ou une déclaration de politique générale sur laquelle le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement, ou si elle adopte une motion de censure, dans les conditions prévues à l'article 49 précité.

Il convient de remarquer que la possibilité d'opposer l'irrecevabilité prévue par l'article 40 de la Constitution, aux amendements proposés par les parlementaires, ne signifie pas qu'on admette forcément que ces amendements, s'ils sont admis, auront force de loi, puisque l'irrecevabilité s'applique, comme on l'a déjà signalé, aux propositions de résolutions, lesquelles n'ont pas force de loi.

Mais, si le plan n'est pas obligatoire, il n'est pas pour autant une simple déclaration d'intention. On parle, à propos du plan, du contrat passé entre le Gouvernement et les Chambres (60). C'est ainsi

(57) Cité par André Nouven : « Le contrôle politique du Plan de Modernisation et d'Equipement », Mémoire, D.E.S. Droit Public, 1961, p. 62.

(58) Cf. Rapport de M. Gazier, présenté au nom de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi portant approbation du II[e] Plan, Doc. Parl. A.N., 1954, t. III, n° 9133, p. 10.

(59) Bourdoncle, Chronique précitée, p. 39.

(60) Le Rapport Gazier précité déclare que « le Parlement est, dans une certaine mesure, engagé par le vote qu'il émet le jour où il approuve le plan et par cela même par les dispositions qui en découlent », p. 10 ; et déclaration de

que le Parlement et le Gouvernement s'engagent politiquement et moralement à respecter les directives du Plan et à lui donner les moyens nécessaires à sa réalisation, tant que des changements de circonstances économiques ou une modification de politique approuvée par les Chambres ne viendront pas contrarier ces directives.

La forme de loi, bien qu'elle ne confère pas au plan valeur législative, a le mérite de permettre aux pouvoirs publics de s'engager sur un texte identique voté par les deux Chambres, plutôt que sur deux résolutions éventuellement divergentes; en outre elle rend l'engagement plus solennel. Aussi, cette forme est-elle, selon nous, utile; elle donne à l'intervention parlementaire, en la matière, plus d'autorité dans le pays et aux yeux des autorités publiques; les parlementaires seront plus conscients de leurs responsabilités et de leurs engagements (61).

D'aucuns (62) attribuent valeur de loi à la politique économique d'ensemble, à l'orientation générale, car, selon les termes mêmes de la loi d'approbation, le plan est approuvé, comme on l'a déjà signalé, comme cadre des programmes d'investissements et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social. Ce cadre général qui fait l'objet de l'approbation parlementaire se rapprocherait ainsi d'une loi-cadre qui ne pose que les principes généraux d'une réforme en laissant au Gouvernement le soin de fixer les détails d'application, ou encore des lois qui déterminent les principes fondamentaux dont la mise en œuvre, par la fixation des règles d'application, relève du pouvoir réglementaire (art. 34, Constit. 1958).

A notre avis, les principes généraux du plan n'ont pas la valeur de ces lois. S'agissant des anciennes lois cadres, elles sont attributives

M. Pompidou, Premier Ministre : « Par contrat, le Gouvernement s'engage à respecter les directives du Plan, à en assurer la mise en exécution... », A.N., séance du 22 mai 1962, pp. 1229 et suiv.

On parle de mythe envers la nation et de charte économique envers les pouvoirs publics (P.-M. GAUDEMET : « Cours de fin. pub. », 1964-1965, pp. 187-88).

(61) Sous la IV^e^ République, les mœurs parlementaires ont amené les députés à croire que seul le Gouvernement était engagé par la déclaration d'investiture, et non pas eux, ou, au plus, qu'ils n'étaient engagés que moralement. Cf. Serge ARNE : « Le Président du Conseil des Ministres sous la IV^e^ République, *op. cit.*, pp. 209 et suiv.

(62) « Le Parlement est appelé à approuver, non les dispositions contenues dans l'annexe dont l'ensemble constitue le Plan et qui devront faire l'objet de décisions ultérieures, mais bien une orientation générale. Ainsi sont conciliées la rigidité de la loi et la souplesse du Plan : si la conjoncture l'exige, les objectifs cités dans l'annexe pourront être révisés sous la seule condition de ne pas remettre en cause l'orientation générale du Plan », BAUCHET : « La Planification Française », *op. cit.*, p. 122 ; et André NOUVEN : « Le contrôle politique du Plan de Modernisation et d'Equipement », *op. cit.*, p. 62. Aussi pourrait-on en conclure que, d'après Bauchet, la souplesse du Plan se manifeste dans les dispositions contenues dans l'annexe et que la rigidité de la loi se manifeste dans l'orientation générale du Plan.

de pouvoirs au gouvernement (63), et, d'autre part, les crédits ou arrêtés qui interviennent en application sont leurs subordonnés juridiques; sur le plan contentieux ces décrets et arrêtés sont susceptibles du recours pour excès de pouvoir à ce titre. Quant aux lois qui déterminent les principes fondamentaux, les mesures réglementaires qui viennent en préciser les détails d'application sont tenues de les respecter et doivent, à notre avis, être assujetties au contrôle juridictionnel de régularité, et notamment au recours pour excès de pouvoir. Or, il n'existe pas de tels effets juridiques pour les principes généraux du plan. C'est ainsi que le gouvernement peut, en modifiant les objectifs contenus dans l'annexe, remettre en cause l'orientation générale du plan; il ne risque ainsi que l'engagement éventuel de sa responsabilité politique.

Toutefois, rien n'empêche que soient insérées dans la loi d'approbation des textes ayant force de loi, tant que les dispositions de ces textes rentrent dans le domaine législatif tel qu'il est défini par la Constitution; il faut, en outre, que se dégage, de façon certaine, la volonté du législateur de leur conférer force de loi, par exemple en édictant définitivement certaines règles et non pas en les présentant comme réformes à entreprendre ultérieurement.

Section 2

LES LOIS-PROGRAMMES

Avant même l'introduction de la planification en France, dans le sens que nous avons déjà indiqué, le procédé des lois-programmes fut utilisé, en raison de son utilité (Sous-Section 1), pour le financement des ouvrages ou commandes d'une période plus longue que l'année. Mais, avant la généralisation de ce procédé, d'autres moyens étaient cherchés pour atténuer la rigidité du cadre annuel du budget (Sous-Section 2).

Par ailleurs, la portée juridique des lois de programme (Sous-Section 3) a varié dans la doctrine et dans la pratique pour se déterminer finalement selon les textes de l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959. Enfin, nous allons consacrer une quatrième Sous-Section aux programmes de longue durée en Grande-Bretagne et dans le système fédéral aux Etats-Unis.

(63) Tout au moins avant la Constitution du 4 octobre 1958 où l'attribution du pouvoir réglementaire dans le cadre des principes généraux déterminés par la loi résulte de la Constitution elle-même. En tout cas, la délégation de pouvoirs est encore possible, et même consacrée constitutionnellement (art. 38 Constit.).

Sous-Section 1

L'UTILITE DES LOIS-PROGRAMMES

Les principes classiques du droit budgétaire (l'unité, l'universalité, l'annualité, etc.) ont permis de remettre dans les finances publiques l'ordre et la clarté et de garantir le contrôle parlementaire. C'est ainsi que le droit et la pratique budgétaires classiques s'attachaient à la règle de l'annualité budgétaire pour assurer à la représentation nationale un contrôle périodique efficace sur le gouvernement, sans paralyser pour autant son action. Cette règle de spécialité par exercice fut à l'origine du développement du régime parlementaire, comme nous l'avons déjà signalé, et c'est pourquoi elle est traditionnellement liée à l'idée même de ce régime. Du point de vue financier, la période de l'année correspond au rythme des affaires privées et convient par là notamment à l'établissement des impôts directs; d'autre part, une période aussi brève favoriserait l'exactitude et la précision des évaluations des dépenses et des recettes du budget.

Toutefois, une application rigoureuse de ces principes fondamentaux de la doctrine budgétaire s'est avérée impossible du fait de la transformation des données financières et économiques du budget. Il est donc nécessaire d'assouplir ces principes et de leur apporter les dérogations qu'exige cette transformation.

C'est ainsi que si les dépenses ordinaires, celles de fonctionnement (paiement du personnel, achat du matériel fongible, entretien des travaux, etc.) s'accommodent du cadre annuel, il n'en est pas de même des dépenses d'investissements qui exigent souvent l'allongement de la période budgétaire au-delà de l'année.

Il s'agit ici des dépenses relatives aux ouvrages qui, pouvant s'exécuter dans le cadre de l'année, n'exigent l'élargissement de ce cadre qu'en raison des opérations préliminaires : préparation de devis, rédaction de marchés, et toutes les formalités administratives qui précèdent leur conclusion. Il s'agit également, et surtout, des dépenses relatives aux grands travaux dont la réalisation sollicite un effort continu qui s'étend sur plusieurs exercices.

Pour assurer l'unité de conception et la continuité de l'exécution des travaux projetés, il est donc nécessaire de dresser des programmes valables pour plusieurs années, jusqu'à leur achèvement complet. Les administrations seront ainsi à même de conclure des marchés et de passer des commandes débordant le cadre étroit de l'année, ce qui favorisera l'exécution régulière des ouvrages et l'obtention de prix plus favorables.

Diverses considérations sont intervenues pour accentuer le besoin de l'établissement de prévisions à longue échéance pour les travaux de perfectionnement et de développement de l'outillage national. D'une part, le progrès technique a entraîné la complexité, la multiplication et l'augmentation du volume des travaux dont le financement incombe à l'Etat, d'où l'allongement des processus de fabrication et de construction. Le progrès technique entraîne, en outre, la nécessité du renouvellement et du remplacement du matériel qui devient périmé avant son usure.

D'autre part, avec le passage de l'économie libérale à l'économie moderne, l'Etat est sollicité d'étendre son domaine d'action et de multiplier ses interventions dans l'économie du pays (64). C'est ainsi que l'Etat, en vue de parer la carence des particuliers, effectue des investissements qui n'assurent pas une rentabilité suffisante ou qui dépassent les disponibilités des particuliers.

L'intervention de l'Etat à cet égard est devenue d'autant plus nécessaire que, depuis la fin du second conflit mondial, l'Etat est appelé à pourvoir à la reconstitution de l'outillage national dévasté par la guerre ainsi qu'à rattraper les retards accumulés quant à l'équipement et à la modernisation dans les deux secteurs public et privé. Il y a aussi l'effort de réarmement qu'exige la mise sur pied d'une armée moderne. Ainsi, les programmes se généralisent et prennent de l'extension.

Signalons, enfin, que les travaux à effectuer étaient, à l'origine, considérés en fonction de leurs utilités directes. A cette optique est venue se substituer, ou au moins s'ajouter, une autre basée sur la réalisation de grands travaux en fonction de la situation économique générale; ceux-ci constituent ainsi un moyen de remédier à la crise ou s'intègrent à la politique économique d'ensemble qu'est le plan. C'est ainsi que l'Etat se vit obligé, devant la crise économique de 1929, de mettre sur pied un ensemble de programmes d'équipement tendant essentiellement à atténuer la dépression et à lutter contre le chô-

(64) En effet, même à l'époque libérale, l'Etat n'a pas manqué d'effectuer des travaux publics et de développer certains services économiques (Chemins de fer, P.T.T., etc.), allant ainsi au-delà de ses tâches régulières (défense nationale, sécurité et justice). D'ailleurs, les défenseurs les plus ardents de l'Etat libéral admettent exceptionnellement qu'il assume des tâches autres que celles-ci. C'est ainsi qu'Adam Smith met à la charge du Souverain, en plus de la défense de la société et de la distribution de la justice, un troisième devoir : c'est l'érection et l'entretien des travaux publics et des institutions qui, quoique avantageux au plus haut degré pour une grande société, sont de telle nature que le profit n'en remboursera jamais la dépense, et qui par là ne seront pas érigés ou entrepris par un ou plusieurs particuliers. Ces travaux et institutions tendent essentiellement à faciliter le commerce de la société et à promouvoir l'instruction du peuple. Adam Smith : « The Wealth of Nations », Livre V, Chapitre I^{er}.

mage (65). A côté d'une politique tendant à accroître la demande des biens de consommation, il est nécessaire (66) que le gouvernement s'engage dans une politique qui tend à accroître la demande des biens de production, entraînant ainsi l'augmentation de la demande totale nécessaire pour relever l'économie en stagnation. Bénéficiant de l'expérience, les théoriciens sont venus recommander, en temps de crise, une politique de grands travaux financés par l'inflation ou l'emprunt, renonçant ainsi à l'idée de l'équilibre budgétaire (67).

D'autre part, comme les plans de développement économique et social imposent à l'Etat un effort de longue durée en matière d'équipement et de modernisation, il convient de faire des lois de programme l'instrument de leur exécution financière.

Sous-Section 2

AUTRES MOYENS D'UNE POLITIQUE DE LONGUE DUREE

En l'absence de lois de programme (et encore lorsqu'on ne leur attribuait pas la force juridique d'une autorisation d'engagement), on avait recours, afin de garantir la continuité de l'exécution des ouvrages, à certains palliatifs tels que les procédés de report de crédits inemployés et d'imputation par anticipation. On faisait également recours à l'ouverture de comptes spéciaux du Trésor pour certaines opérations d'équipements assurées par l'Etat.

(65) V., à titre d'exemples, les lois du 19 mars 1931, du 28 décembre 1931 et du 7 juillet 1934. A plusieurs reprises, les rapports présentés au Parlement ainsi que les exposés de motifs sur les projets en question soulignent que le Gouvernement a été guidé, dans leur préparation, essentiellement par le souci de réduire ou de prévenir le développement du chômage et de provoquer une reprise économique générale et que, de ce fait, les propositions faites par les différentes administrations ont été examinées de ce point de vue pour ne retenir finalement les travaux que dans la mesure où ils répondent à ces conditions. Cf. M. Figère : « La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire », *op. cit.*, pp. 68 et suiv.

(66) D'une part, l'élargissement de la capacité de production permet de répondre à l'accroissement de la demande de biens de consommation par une production accrue ; d'autre part, c'est la formation de capital qui est le plus affectée par la crise, tandis que la demande de biens de consommation est moins élastique.

(67) C'est ainsi que la thèse du déficit systématique fut développée par Sir W. Beveridge, à la lumière des expériences des années trente et sur la base de la théorie kynésienne du plein emploi. Cf. Duverger : « Institutions Financières », 1960, *op. cit.*, pp. 270 et suiv., U. Hicks : « British Public Finances », 1958, pp. 151 et suiv.

§ 1. — Le report des crédits inemployés.

Selon la règle de l'annualité, les crédits non consommés sont annulés à la fin de l'exercice. Le procédé de report permet d'étendre à l'année suivante la validité de la portion de crédits non utilisés lors de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent.

Devant les impératifs de la règle de l'annualité, les administrations seraient tentées de hâter, vers la fin de l'année financière, l'utilisation à tout prix de la totalité des dotations leur étant affectées, pour ne pas voir le reliquat annulé en fin d'exercice, et de crainte que le Parlement ne soit incité à diminuer les crédits pour l'année suivante. C'est pour éviter cette tentation que la faculté de report a été prévue par certains textes législatifs, par dérogation à la règle de la spécialité des crédits par exercice.

Dans cette optique, le système a donc une portée limitée : permettre l'achèvement des dépenses qu'un certain retard ou quelque circonstance accidentelle a empêché d'effectuer à temps. Il permet ainsi de souder deux exercices consécutifs en vue de cas frontaliers, étant entendu que les prévisions de crédits sont faites d'après les besoins réels du premier exercice de leur exécution.

Dans un ordre d'idées voisin, le procédé du report fut employé notamment au profit des services publics industriels en vue de travaux d'entretien ou de développement concernant leur outillage. On leur assure ainsi une certaine liberté d'utiliser les crédits alloués à leur guise pour exécuter ces travaux en temps utile. Il y a lieu de reporter à l'année suivante la somme qui n'a pas été utilisée pour l'amélioration du matériel. « On ne l'a pas employé, soit que le moment de procéder à ces réparations ne fut pas encore venu, soit que le reliquat disponible fut insuffisant » (68). Ici encore, il s'agit de dotations calculées d'après les besoins de l'année; simplement, il peut y avoir intérêt à ne pas employer immédiatement les économies que les services ont pu effectuer sur certains chapitres. On peut de la sorte réserver le reliquat en vue de constituer un fonds suffisant pour pousser activement les travaux une fois ceux-ci entrepris.

Dans ces conditions, la faculté de reports ne vise pas l'établissement de programmes de travaux dont l'exécution doit s'échelonner sur plusieurs années (69). Au contraire, ce système veut éviter l'échelonnement des travaux et le fractionnement des opérations.

(68) J. Laferrière : « Les reliquats de crédits en fin d'exercice, proposition tendant à en autoriser le report par décret » ; chronique financière française, *in* Rev. de Sc. et de légis. Fin., 2e année, 1912, p. 98.

(69) En rapportant le premier projet de loi autorisant les reports de crédits en application de la réglementation de 1912, la Commission du Budget de la Chambre

Lorsqu'on a voulu réaliser de grands travaux et de vastes chantiers à l'aide du procédé de reports (70) de crédits d'année en année, lequel permettrait, a-t-on dit, de faire de fortes réserves (71), on s'est demandé si ces fortes réserves pourraient vraiment se constituer grâce au report de reliquats de crédits qui sont calculés au plus juste. On a trouvé le moyen d'assurer la continuité de ces travaux en inscrivant, au budget d'une année, la totalité des crédits correspondant à l'achèvement de certains programmes, et non seulement la part incombant réellement à l'année de commencement des travaux. Dans ces conditions, la faculté de reporter les crédits non consommés a permis l'étalement dans le temps des dépenses de programme.

Certes, la faculté du report, appliqué avec une portée limitée, n'affecte pas beaucoup les pouvoirs parlementaires puisque, tant que ces reports doivent être autorisés chaque année par le Parlement, ils constituent en réalité des réinscriptions nouvelles. Il n'en reste pas moins que, tel qu'il fut appliqué, le procédé eut pour conséquence de gonfler les dotations de la première année et de fausser les prévisions budgétaires aussi longtemps que la réalisation des travaux continuait, ce qui entravait la clarté et l'ordre des finances publiques. Aussi, était-il difficile pour le Parlement de connaître la situation budgétaire et le total des dépenses afférentes à chaque année.

Les inconvénients de ce procédé se sont aggravés, depuis le début de la première guerre mondiale, du fait du recours à des reports différés; ce système consiste à transférer à un exercice les crédits non consommés, non seulement au titre de l'exercice précédent, mais aussi des exercices passés. Ainsi, le service bénéficiaire pouvait demander, pour un certain exercice, des reports dépassant les annulations prononcées sur l'exercice précédent. En fait, à partir de 1915. il fut

des Députés (le 21 juin 1912) a entendu soumettre la faculté de reports d'un exercice à l'autre à des limites strictes. « La Commission du Budget, dit M. Cheron, le rapporteur, estime que si la mesure prise par la loi du 27 février 1912 est excellente, c'est à la condition qu'on se tienne dans les termes de la loi elle-même. Elle a voulu que l'exécution des programmes de la défense nationale, l'approvisionnement des manufactures de l'Etat, la continuation des travaux entrepris ne fussent point entravés par la fatalité des annulations en fin d'exercice. Elle n'a pas entendu offrir aux Administrations un moyen trop facile d'éluder les règles de la spécialisation budgétaire et de traîner les dépenses d'un exercice à l'autre. Si on interprète d'une façon trop large et abusive l'article 71 de la loi du 27 février 1912, il deviendrait impossible aux organes de contrôle du Parlement de suivre une dépense déterminée dans les budgets et dans les comptes », cité par Eugène PIERRE : « Traité de Droit Politique », Suppl., 1924, *op. cit.*, pp. 715 et suiv.

(70) « Il deviendrait alors possible de rassembler les fonds importants nécessaires à telle grande transformation d'outillage, par exemple à la fabrication de nouveaux multiples téléphoniques, à celle de câbles sous-marins... », Rapport supplémentaire sur le budget des Postes, Télégraphes et Téléphones pour l'exercice 1905, Ch. des Députés, Annexe 2094, cité par J. Laferrière, chronique précitée, p. 103.

(71) Laferrière : Chronique précitée, p. 103.

décidé que l'on ne reporterait que les crédits correspondant à des dépenses dont la réalisation paraîtrait possible au cours de l'exercice. Comme corollaire, le Parlement a, dès 1917, admis « la réouverture, dans les lois ultérieures de reports, de crédits ainsi momentanément abandonnés, étant entendu que cette opération n'entraînerait de dépassement ni sur le montant des annulations antérieures ni sur celui des autorisations spéciales » (72).

Ce système de reports différés entraîne une certaine confusion, du fait de la dissociation qui en résulte entre les annulations et les reports annuels, les uns et les autres ne devant s'égaliser que sur toute la période d'exécution du programme déterminé et pour leur valeur globale respective. Le Parlement risque ainsi, s'il veut connaître le montant à reporter, de s'égarer, car il doit se reporter à une série de documents et à des budgets successifs.

Il apparaît bien, dès l'abord, que la procédure d'engagement et de crédits de paiement est plus avantageuse que le procédé de reports. Ce dernier repose sur le fait qu'une partie des dépenses accordées ne doit pas être effectivement utilisée pendant l'année d'ouverture. « Il n'était donc pas suffisant de rechercher à s'accommoder des conséquences financières du décalage, parfois important, qui se produit entre l'engagement de la dépense et le paiement de la somme due après service fait » (73).

Il fallait y adapter la notion même de crédit, et marquer, lorsqu'il en était besoin, la distinction entre l'autorisation d'engager la dépense et l'autorisation de la payer.

Reste à savoir *à quelle autorité appartient l'autorisation des reports.* En droit français, elle appartient traditionnellement au Parlement. De cette façon, l'atteinte apportée à son pouvoir a une portée limitée, puisque la procédure consiste à annuler le crédit non utilisé au titre de l'exercice expirant et à autoriser l'ouverture, par la loi, d'un crédit égal, au titre de l'exercice en cours.

Dès que l'on a commencé à recourir à ce système, il fut proposé devant les Chambres de permettre de procéder aux reports par décret et même de plein droit (74). On a voulu ainsi parer l'insécurité qui pèse sur la continuation de la dépense puisque le Parlement peut, devant les circonstances de l'année, ne pas donner son assentiment aux reports demandés. On a voulu, d'autre part, éviter le retard qui se produisait dans le vote de la loi, retard dû tant à la longueur des travaux parlementaires qu'à la tradition de ne saisir le Parlement de

(72) Figère : « La pratique actuelle... », *op. cit.*, p. 44.

(73) Hervieu : « Rapport général sur la présentation du budget », *in* La Réforme budgétaire, t. I, *op. cit.*, p. 51.

(74) Voir plusieurs amendements proposés en 1900, 1904 et 1911 aux Chambres, cités par J. Laferrière, chronique précitée, pp. 100 et suiv.

ces demandes en autorisation de report qu'une fois connus les résultats définitifs de l'exercice. Ces propositions n'ont pas abouti, mais il a été admis que, dès le début d'un exercice, le gouvernement peut demander le report des crédits rendus disponibles, et il a été prévu pour le programme naval de 1900 que la loi de reports devrait intervenir avant le 31 mars de la seconde année de l'exercice. Et puis, la loi de Finances du 27 février 1912 est venue réglementer les cas d'ouverture de crédits de report et consacrer la nécessité de l'intervention parlementaire à cet effet (75).

Depuis lors, plusieurs lois ont usé de la faculté de reports pour certaines dépenses particulières. Et quelques dispositions ultérieures (76) ont précisé et complété les catégories de dépenses prévues à la loi de 1912. Ainsi la procédure de reports tend à être générale et permanente.

Avec le décret du 19 juin 1956, et actuellement l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959, le régime de reports se généralise encore et cette faculté s'exerce par arrêté du ministre des Finances. Le report est prescrit pour les crédits de paiement disponibles sur opérations en capital, et même avant l'intervention du report, les ministres peuvent, dans la limite des deux tiers des crédits disponibles, engager et ordonnancer des dépenses se rapportant à la continuation des opérations en voie d'exécution au 1er janvier de l'année en cours (art. 10, al. 2 de l'Ordonnance du 2 janvier 1959). Evidemment, les autorisations de programme n'ont pas besoin de report car elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation (art. 12, al. 2).

Quant aux dépenses de fonctionnement, le report est possible, toujours par arrêté du ministre des Finances, pour « les crédits disponibles figurant à des chapitres dont la liste est donnée par la loi de Finances, ainsi que, dans la limite du dixième de la dotation du chapitre intéressé, les crédits correspondant aux dépenses effectivement engagées mais non encore ordonnancées » (art. 17, dernier alinéa).

(75) L'article 71 de cette loi dispose que « chaque année une loi spéciale reportera à l'exercice en cours, avec la même affectation et jusqu'à concurrence des annulations qu'elle prononcera sur l'exercice précédent, les crédits relatifs : 1° à l'exécution des programmes de constructions de travaux neufs, d'approvisionnement ou de matériel neuf, concernant la défense nationale ; 2° à l'approvisionnement des manufactures, ainsi qu'à l'établissement et aux installations des services industriels de l'Etat ; 3° à la continuation de travaux qui auraient fait l'objet de lois spéciales d'engagement ou qui figureront explicitement dans les budgets ».

(76) Le décret du 30 juin 1934 a modifié la rédaction de la loi de 1912, quant à la troisième catégorie de crédits prévus à l'article 71 ; et le décret du 24 mai 1938 ajoute un quatrième alinéa relatif « à l'exécution des travaux pour lesquels la loi a prévu expressément la faculté de report ».

§ 2. — Les engagements par anticipation sur les crédits de l'année suivante.

La pratique que l'on a faite de la faculté de reports pour étaler les dépenses de travaux dans le temps en ouvrant dès le début des crédits massifs, a les inconvénients que l'on connaît. On a, de ce fait, renoncé à assurer l'exécution prolongée, essentiellement par le système des reports, des travaux importants qui sollicitent des dépenses dont l'inscription immédiate et intégrale présente l'inconvénient de fausser la situation du budget et de compromettre son équilibre. Ainsi, fut tenté un autre système qui consiste à n'inscrire dans le budget de l'année que les crédits afférents à la partie des travaux à réaliser effectivement pendant l'année, tout en permettant d'engager, au delà des crédits ouverts, des dépenses par anticipation sur les crédits de l'année suivante.

Pour respecter les règles de l'annualité et du vote préalable des dépenses, qui interdisent de dépasser les crédits ouverts au titre d'une année sans autorisation de l'autorité budgétaire, la faculté d'imputation par anticipation devait être autorisée par des lois qui désignaient les dépenses qui en bénéficient. En outre, cette faculté est souvent prévue conjointement avec le système de reports afin de faire face à l'insuffisance des crédits initiaux et encore de faire passer les excédents d'une année à l'autre.

Le système fonctionnait, en général, comme suit (77) : la loi évalue le total des dépenses nécessaires à l'exécution des travaux qu'elle définit et arrête, pour pourvoir à ces dépenses, des annuités à inscrire aux budgets successifs. Dans le cas où les dépenses d'une année seraient supérieures à l'annuité ainsi prévue, l'excédent sera imputé par anticipation sur les crédits de l'année suivante, dans la limite du maximum fixé chaque année par la loi de Finances. Au contraire, dans le cas où les dépenses seraient inférieures au montant de l'annuité d'un exercice déterminé, l'excédent de crédit inemployé sera reporté à l'exercice suivant, en addition aux crédits ouverts au titre de cet exercice.

L'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 admet les imputations par anticipation pour les dépenses sur crédits limitatifs dans le cas de « dispositions spéciales » qui les prévoient. Il nous semble que l'intervention du Parlement est nécessaire du fait que la faculté d'imputation par anticipation aura pour conséquence de tourner la nécessité du recours à des crédits additionnels qui ne peuvent être ouverts

(77) Voir, à titre d'exemple l'article 82 de la loi de finances du 30 juin 1923 concernant le programme des P.T.T.

que par une loi de Finances, sous réserve des dispositions prévues à certains articles de l'Ordonnance (art. II). Nous pouvons en outre, tirer argument en faveur de notre avis de l'article 21 qui, en autorisant, pour les budgets annexes, de majorer les crédits limitatifs se rapportant aux dépenses d'exploitation et les crédits se rapportant aux investissements, par arrêté du ministre des Finances, exige qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes (al. 3) (78).

En outre, la pratique est maintenue d'autoriser les engagements par anticipation par une disposition spéciale de la loi de Finances pour les dépenses déterminées dans un état annexe (79).

§ 3. — Les comptes spéciaux du Trésor.

La comptabilité des comptes spéciaux a été établie, à l'origine, pour permettre d'inscrire hors du budget des opérations en dépenses et en recettes séparées dans le temps, mais qui, présentant un lien étroit de cause à effet, devaient, en définitive, réaliser leur propre équilibre. Entre-temps, les comptes sont débiteurs ou créditeurs à l'égard du Trésor. Il s'agit ainsi de recettes et de dépenses qui ne sont pas en réalité d'essence budgétaire. Mais, les applications qui ont été faites de ce mode de comptabilité révèlent qu'il a été étendu à de véritables dépenses et recettes publiques. On a mis à la charge du Trésor des dépenses qui étaient faites à titre définitif ou dont le remboursement était aléatoire.

C'est ainsi que la procédure des comptes spéciaux fut employée pour la réalisation de programmes, tant dans le domaine de la défense nationale que pour les grands travaux et l'outillage national. Ces comptes présentaient ici une grande souplesse puisque, situés hors budgets, ils échappaient à la règle de l'annualité. Le gouvernement pouvait, dès lors, engager et payer la totalité de la dépense inscrite à un compte de ce genre, sans limitation de durée, à savoir jusqu'à la liquidation de ses opérations.

Certes, souvent la création du compte fut décidée par la loi, mais une fois le compte créé, ses opérations n'avaient pas à être autorisées par le Parlement et échappaient à son contrôle. Il y a encore une

(78) Il convient de remarquer que l'avant-projet de la loi organique sur la présentation du budget, préparé par la Commission de la Réforme Budgétaire, avait prévu la faculté d'ouvrir des crédits par anticipation sur les crédits d'ordonnancement de l'année suivante par un décret contresigné par le Ministre des Finances, mais dans la limite d'un maximum fixé par la loi de programme ou par une loi de finances (art. 11, al. dernier).

(79) Voir, à titre d'exemple, l'art. 28 de la loi de finances pour 1965 et l'état D.

autre raison qui a incité à l'utilisation de cette formule, c'est qu'elle permet l'affectation de recettes et, par là, garantit au service, surtout lorsque la situation budgétaire est défavorable, la dotation nécessaire au financement de son programme.

Mais, dès que les comptes spéciaux du Trésor comprennent des dépenses et recettes publiques qui devraient figurer purement et simplement au budget ordinaire, il importe que ces opérations soient assujetties au contrôle parlementaire et aux mêmes règles qui régissent le budget.

En effet, ils sont devenus, comme les appelait Edgar Allix, « de véritables petits budgets extraordinaires occultes ». Donc, la dissimulation des dépenses de programmes dans l'obscurité des écritures des comptes spéciaux ne se justifie pas du fait même qu'il s'agit de travaux qui constituent pour l'Etat un devoir de plus en plus régulier et qui ne comportent pas de ressources propres en corrélation des dépenses qu'ils entraînent. Ces dépenses étaient souvent financées par des « crédits à imputer sur les ressources du Trésor », ce qui impliquait leur prélèvement sur les ressources du crédit à court terme, qui est jugé équivalent au déficit, ou sur des ressources d'emprunt. D'ailleurs, on en est venu à faire ouvertement recours à l'emprunt (80). Il importait donc de faire apparaître le déroulement de ces opérations au grand jour et de permettre au Parlement d'exercer sur elles son contrôle annuel. Plusieurs dispositions sont intervenues pour assurer ce contrôle parlementaire sur les opérations enregistrées dans les écritures des comptes spéciaux. L'article 15 de la loi du 29 septembre 1917 a prévu que la situation de ces comptes serait soumise tous les trois mois aux commissions financières du Parlement (81). L'article 20 de

(80) Dès 1931 pour le compte « Perfectionnement de l'Outillage National » (loi du 19 mars 1931).

(81) Notons que le procédé d'imputation par anticipation, s'il permet le paiement de dépenses sur les crédits d'exercices suivants, se ramène, même sans en prononcer le nom, à l'ouverture d'un compte spécial du Trésor. C'est ainsi que pour l'exécution du programme naval de 1912 (loi du 30 mars 1912) on a prévu d'inscrire chaque année au budget une annuité moyenne qui serait, étant donné qu'il fut décidé d'accélérer les constructions au début, sensiblement inférieure à la dépense effective dans les premières années de la période d'exécution (de 1912 à 1916) et trop forte, comparée aux dépenses effectives des derniers exercices (de 1917 à 1919). Le Gouvernement fut autorisé (art. 9), lorsque les dépenses réelles dépassaient le montant de l'annuité inscrite au budget, à imputer l'excédent par anticipation sur les crédits de l'année suivante ; le maximum de ces anticipations serait limité, pour chaque année, par une disposition spéciale de la loi de finances. On a remarqué, à juste titre, qu'il s'agissait bien de l'établissement d'un compte spécial puisque « le budget de l'année suivante (insuffisamment doté lui-même pendant la période du début) ne peut pas fournir les fonds nécessaires, alors qu'il n'est même pas encore voté. L'avance ne peut donc être demandée qu'au Trésor, sauf à celui-ci à se faire rembourser par les budgets de la fin de la période qui seront dotés d'une annuité supérieure aux dépenses prévues ». La Commission du Budget a remarqué l'inconvénient de cet expédient : « les ressources escomptées

la loi de Finances du 12 août 1919 a prescrit qu'il serait annexé au projet de budget de chaque année l'énumération et l'état de développement des comptes spéciaux. Plusieurs autres lois ont contenu, pour les comptes dont elles autorisaient la création, des dispositions semblables à cette dernière (82). En effet, le plus souvent ces dispositions ne furent pas appliquées à la lettre : la nomenclature et le tableau des opérations effectuées sur ces comptes ne figuraient pas dans les états annexés à la loi de budget, seulement le ministre des Finances donnait quelques indications concernant ces opérations au Parlement lors du dépôt du projet de budget annuel. Ainsi, ils échappaient à tout contrôle réel de la part du Parlement. Il ne s'agit, dans les textes précités, que de fournir au Parlement des renseignements et informations qui lui assurent un droit de regard sur les opérations effectuées au titre des comptes spéciaux du Trésor. Quant à la soumission de ces comptes à l'autorisation parlementaire, l'article 34 de la loi de Finances du 30 avril 1921 a prévu que leurs opérations seraient autorisées, exécutées et finalement réglées conformément aux lois et règlements en vigueur à l'égard des recettes et des dépenses du budget général de l'Etat. Cette disposition est restée lettre morte, et certaines lois en ont ajourné la mise en vigueur (83). En 1930, on revient à la charge sous un angle plus général, à savoir pour les opérations du Trésor, qu'elles fassent l'objet de comptes spéciaux ou non. La loi du 16 avril 1930 (art. 31) pose le principe général de l'autorisation législative pour les opérations de recettes et de dépenses (exception faite des avances sollicitées en cas d'insuffisance momentanée de trésorerie des collectivités et établissements solliciteurs).

pour rembourser le Trésor de ses avances, c'est-à-dire l'excédent, à partir de 1917, des annuités sur les dépenses réelles, étaient aléatoires, parce que ces dernières dépasseraient vraisemblablement les prévisions du programme. C'est donc l'emprunt déguisé et l'établissement d'un budget extraordinaire ; il vaut mieux l'avouer franchement. C'est pourquoi le budget de 1913 a ouvert, pour les opérations en question, un compte spécial. Il prévoit que l'excédent des dépenses sur le montant des annuités serait porté au débet d'un compte de trésorerie, dans la limite d'un maximum fixé chaque année par la loi de finances. Le ministre des Finances fut autorisé à émettre, jusqu'à concurrence de cet excédent, des obligations à court terme. Pour permettre de rembourser le Trésor de ses avances, il serait inscrit chaque année au budget de la Marine un crédit pour l'amortissement de ces avances, dans un délai qui n'excèderait pas vingt ans ».

Le budget de 1913 a ainsi, en ouvrant un compte spécial, le mérite de le dire nettement et de prendre les dispositions nécessaires pour garantir au Trésor le remboursement de ses avances. Cf. J. LAFERRIÈRE : « Ouverture d'un Compte Spécial pour les dépenses du programme naval », *in* Rev. de Sc. et de Légis. Fin., 1912, chron. Financière Française, pp. 528 à 541.

(82) Voir, à titre d'exemples, l'art. 5 de la loi du 20 juillet 1931, l'art. 8 de la loi du 6 juillet 1934, et l'art. 6 de la loi du 4 janvier 1935.

(83) Loi de finances du 31 décembre 1921 (art. 76), loi de finances du 30 juin 1923 (art. 98) et la loi du 28 décembre 1933.

Mais le texte n'exige pas l'autorisation annuelle des dépenses afférentes à chaque exercice (84).

Par ailleurs, depuis 1936, les dépenses concernant les grands travaux et l'outillage national passent à un budget extraordinaire présenté et voté dans les mêmes conditions que le budget ordinaire et dont les recettes d'emprunt sont explicitement prévues et autorisées par la loi (85). Un décret-loi du 20 mars 1939 les rattache au budget général en supprimant toute affectation de recette en leur faveur et, dès lors, ils reçoivent leur dotation du budget.

Les articles 40 et 44 de la loi du 6 janvier 1948 ont disposé que la loi de Finances présenterait désormais un tableau complet de toutes les prévisions annuelles de recettes et de dépenses imputées à des comptes spéciaux du Trésor. Et l'article 46 de ladite loi, modifiée par l'article 48 de la loi n° 48-1516 du 26 septembre 1948, a prévu que la loi de Finances de l'exercice 1949 fixerait, pour la première fois, les prévisions de recettes et de dépenses sur les comptes spéciaux, ainsi que les découverts autorisés sur les mêmes comptes, et qu'elle prononcerait la suppression ou l'apurement définitif des comptes dont le fonctionnement n'aurait pu être ainsi autorisé. En application de ces dispositions, ces prévisions ont été présentées et votées annuellement par le Parlement, mais cela dans des lois spéciales et non dans la loi de budget (p. ex. les lois n° 49-310 du 8 mars 1949, n° 50-586 du 27 mai 1950 et n° 51-592 du 24 mai 1951, respectivement pour les exercices 1949, 1950 et 1951).

La réglementation d'ensemble de l'institution des comptes spéciaux du Trésor a été faite par le décret organique du 19 juin 1956, et l'est actuellement par l'Ordonnance du 2 janvier 1959. Les deux textes sont, en la matière, fort semblables. Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par la loi de Finances; leurs opérations sont en général prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général (art. 23 et 24 de l'Ordonnance). Les soldes constatés sur ces comptes sont imputés aux résultats de l'année et se reportent d'année en année (art. 24). En principe, les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif (86). Toutefois, les crédits de dépenses afférents

(84) V. plus loin, pour le compte spécial « Perfectionnement de l'outillage national » (loi du 19 mars 1931).

(85) Bien que le terme « budget extraordinaire » ne fût pas adopté, il s'agissait bien de l'institution. Pour l'exercice 1936, le Fonds d'Armement, d'Outillage et d'Avances sur Travaux ; en 1937, le Compte des Investissements en Capital ; pour 1938, les Comptes des Investissements en Capital et la Caisse Autonome de la Défense Nationale.

(86) Les articles 26 et 27 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

aux comptes d'investissements (comptes de prêts) ont un caractère limitatif (87).

§ 4. — Les crédits d'amorce.

Le principe est que les dépenses ne peuvent être engagées que dans la limite des crédits budgétaires. Si le crédit alloué s'avère insuffisant, un crédit additionnel peut être ouvert, en principe par une loi, en vue de respecter la règle de l'autorisation préalable à l'engagement de la dépense. Dans certains cas prévus par la loi, les crédits additionnels peuvent être ouverts par décrets dont la ratification doit être demandée aux Chambres dans certains délais (88).

Toutefois, ces règles étaient fréquemment violées et le problème du dépassement des crédits était de tout temps posé. Ces dépassements devaient être régularisés par des bills d'indemnité demandés aux Chambres, sous forme de crédits complémentaires, lors de la loi de règlement. Il s'agissait ici de dépenses que le gouvernement se trouvait obligé de faire, lorsque les crédits étaient épuisés, pour faire face à des événements imprévus ou, encore, pour parer des évaluations de dépenses dépourvues de sincérité. Ces dépassements correspondent donc à des besoins de l'année d'origine.

Il est arrivé quelquefois, toujours pour couvrir les besoins de l'exercice en cours, que le gouvernement engage des dépenses qui ne seraient payés, vu l'épuisement du crédit primitif, qu'ultérieurement en les imputant sur les crédits de l'exercice suivant. On se rapproche ainsi de la formule des crédits d'amorce, mais il reste une différence : jusqu'ici l'excédent d'engagements correspondait essentiellement à des services effectivement réalisés pendant l'exercice primitif, lequel devait, dès lors, en prendre la charge (89).

La pratique des crédits d'amorce permet, au contraire, d'échelonner l'exécution de travaux d'équipement sur plusieurs exercices et de faire voter éventuellement les crédits en fonction de la charge réelle qui doit résulter, pour chaque exercice, de la partie des travaux effectivement réalisée. Ce procédé se ramène à ceci : une fois voté un crédit couvrant les dépenses de l'année correspondant à la

(87) Art. 29 de l'ordonnance.

(88) D'après la loi du 14 décembre 1879, dans la quinzaine de la réunion suivante des Chambres (art. 4 *in fine*).

(89) « Certains services ont l'habitude de transporter aux exercices suivants les dépenses qui ne peuvent être payées dans l'année à laquelle elles appartiennent. Ces dépenses sont ensuite imputées sur les premiers crédits ouverts de l'année suivante. En accumulant ainsi les dépenses impayées, on peut se trouver inopinément en présence d'un arriéré considérable. » (Rapport de A. Perrier ; C.D. 21 mars 1891, cité par E. Pierre : « Traité de Droit Politique », 1924, *op. cit.*, p. 657.

première tranche d'un programme, le Gouvernement considérait que le Parlement avait, par là, admis implicitement le principe du programme, et s'autorisait à engager la totalité des dépenses nécessaires pour son achèvement, engageant ainsi les budgets suivants sans autorisation préalable de l'autorité budgétaire (90).

Le procédé des crédits d'amorce fut pratiqué notamment après la guerre de 1914-1918 (91). L'instabilité financière de l'après-guerre rendait nécessaire d'apporter aux prévisions de longue durée des modifications si importantes et si nombreuses que l'on renonça, la plupart du temps, à dresser en détail et à soumettre aux Chambres des programmes qui devaient s'étendre sur plusieurs exercices. C'est ainsi que la plupart des travaux d'équipement ne furent pas l'objet de lois-programme.

Les crédits d'amorce, ne procédant que d'un assentiment fictif des Chambres, sont d'une légalité douteuse. En plus, ce mécanisme, dont l'intérêt porte essentiellement sur les dépenses immédiates, ne permet pas d'avoir une vue correcte des incidences du programme sur les budgets ultérieurs. Les Chambres sont ainsi supposées approuver l'ensemble par le vote d'une partie.

De tout temps, et en particulier après la période de ladite guerre, les Chembres condamnèrent vigoureusement (92) les dépassements de crédits et furent amenées, tant pour prévenir ces dépassements que pour les réprimer, à renforcer le contrôle des dépenses engagées. L'effort pour le retour aux règles budgétaires s'est manifesté dans l'article 125 de la loi de Finances de 1921, repris et complété par

(90) A ce système de crédits d'amorce s'ajoutent, bien entendu, des cas divers dans lesquels des dispositions législatives permettaient, de tout temps, les subventions ou les marchés à long terme que l'Etat aurait la faculté de payer par annuité. Voir par exemple le Rapport de la Cour des Comptes sur 1908, dans lequel la Cour rappelle que « les traités passés pour acquisitions ou travaux, qui stipulent que le paiement aura lieu par annuités, engagent sans autorisation législative les budgets des exercices futurs ». Le ministre de l'Agriculture a fait remarquer dans sa réponse que « la clause visée par l'observation ci-contre a été insérée dans le contrat d'acquisition en vertu de l'article 21 de la loi du 4 avril 1882 sur la restauration et conservation de terrains en montagne, article ainsi conçu : « L'Etat aura la faculté de payer le montant des indemnités par annuités dont chacune ne pourra être inférieure au dixième de la valeur totale attribuée aux terrains acquis... » ; R. de Sc. et de Légis. Fin., 1911, « Les observations de la Cour des Comptes », pp. 58-59.

(91) V. Figère : « La pratique actuelle... », *op. cit.*, pp. 48 et suiv. ; et les travaux parlementaires sur le programme des P.T.T. de 1923, Sénat, séance du 29 mars 1923, Doc. Parl. n° 327, p. 750.

(92) Le Rapport général de la Commission des Finances du Sénat sur le budget de 1922, est significatif à cet égard : « Nous sommes de ceux qui pensent aujourd'hui que les fautes financières de la République sont devenues peut-être plus graves que n'avaient été certaines fautes de direction pendant la guerre, qu'à l'heure actuelle il n'est plus autant question d'armée, de marine, de défense nationale, mais surtout et avant tout de budget et de finances », R. de Sc. et de Légis. Fin., 1922, Chron. Fin. Française, p. 309.

l'article 9 de la loi du 10 août 1922. Ce dernier est venu interdire, à peine de forfaiture, aux ministres et sous-secrétaires d'Etat et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles de cette loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois. Les ministres et sous-secrétaires d'Etat et tous autres fonctionnaires publics seront civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des dispositions ci-dessus.

Sous-Section 3

LA PORTEE JURIDIQUE DE LA LOI DE PROGRAMME

Deux théories sont présentées en la matière; l'une et l'autre sont, selon nous, critiquables, et la pratique parlementaire a varié à cet égard avec le temps.

§ 1. — Les théories.

A. — La première théorie : la loi programme comme obligation juridique et autorisation d'engager la dépense.

Certains auteurs s'attachant au critère matériel de la loi, voient dans le budget un acte administratif et non une loi proprement dite (93). Le budget, comme acte individuel, doit donc rester conforme à la règle générale qu'est la loi. C'est ainsi que le Parlement ne peut pas refuser ou diminuer un crédit dans le but de supprimer ou de modifier un service établi par la loi; il est dans l'obligation juridique d'inscrire à chaque budget les crédits nécessaires au fonctionnement de tels services (94). Les institutions établies par une loi ne peuvent être modifiées que par une loi, et non par voie budgétaire.

A partir de cette idée, on a conclu que les crédits ainsi inscrits au budget ne constituent qu'une simple évaluation, une opération d'ordre financier. Leur inscription n'est donc pas une autorisation de faire la dépense, mais seulement, tout au plus, de la payer (95).

(93) Duguit : « Droit Constitutionnel », 1907, p. 737 ; et Esmein : « Droit Constitutionnel », 5e éd., *op. cit.*, p. 904.

(94) Duguit, *ibid.*, pp. 940-941.

(95) Laferrière : « La règle de l'annualité des dépenses... », *in* R. de Sc. et Légis. Fin., 1912, Chron., p. 510.

L'autorisation d'effectuer les actes juridiques générateurs de la dépense, c'est-à-dire l'autorisation d'engagement, est donnée par la loi, en l'espèce la loi de programme, et il n'est pas nécessaire que cette autorisation soit renouvelée dans le budget. D'ailleurs, le Parlement ne peut pas refuser les crédits nécessaires à la réalisation des paiements, car, une fois accomplis régulièrement les actes juridiques engageant les dépenses, des dettes, protégées par le principe du respect des droits subjectifs, naissent à la charge du Trésor.

B. — La deuxième théorie : la valeur de la loi de programme dépend de la volonté du Parlement (96).

Cette théorie, généralement admise, part de la signification juridique de la règle de l'annualité des dépenses en droit français. Peu importe que le budget soit un acte administratif ou une loi proprement dite; la règle signifie que toutes les dépenses, même celles qui sont nécessaires pour le fonctionnement des services organisés par la loi, doivent être autorisées annuellement par le budget. Sans distinction entre les services publics institués par la loi et les autres, le Parlement donne dans le budget annuel, et en toute liberté, l'autorisation d'engager les dépenses, sous réserve, bien entendu, de l'obligation de respecter les créances dont la naissance ne dépend pas des actes juridiques que doivent accomplir les agents administratifs. Les lois qui organisent des services publics sont donc implicitement affectées par la condition que « le Parlement consentira chaque année les crédits nécessaires ». Il n'y a pas lieu de distinguer entre des dépenses « facultatives » et des dépenses « obligatoires », ces dernières résultant de la loi qui a institué un service et réglé son fonctionnement.

Il en résulte que la loi de programme n'autorise pas, en elle-même, l'engagement des dépenses nécessaires à l'exécution des travaux prévus. Cette autorisation ne résulte que du vote de chaque budget annuel pour lequel le Parlement reste libre d'accorder ou de refuser les crédits nécessaires. La loi de programme lie seulement le Gouvernement qui sera obligé de présenter annuellement les demandes de crédits nécessaires à son exécution (97). De la sorte, le programme

(96) Voir, à titre d'exemples, Jèze : « Le Budget », t. I, 1910, pp. 73 et suiv., 83 et suiv., « Cours Elémentaire de Science des Finances », 1909, pp. 28 et suiv. ; Laferrière, *in* R. Sc. Fin., 1911, pp. 206 et suiv. ; 1912, pp. 506 et suiv. ; 1913, p. 270 et 1930, pp. 607 et suiv. ; et Varin-Bernier : « L'Application Actuelle des Principes du Droit Budgétaire », thèse précitée, 1944, pp. 103 et suiv.

(97) Il s'agit pour M. Laferrière, d'une obligation juridique imposée au ministre par la loi de programme, et non pas seulement de l'obligation politique qui résulterait du vote par la Chambre d'un projet de résolution. Cf. Laferrière, *in* R.S.F., 1912, *ibid.*, p. 513.

garantit la continuité des vues gouvernementales ; à l'égard du Parlement, la loi de programme constitue une ligne directrice, arrêtée après une discussion approfondie et qui par là peut avoir une grande autorité, mais une autorité simplement morale.

C'est la signification de la règle de l'annualité des dépenses, dans son acception normale en droit français. Si elle ne garantit pas le fonctionnement régulier des services institués par la loi et la bonne exécution des travaux à longue échéance, elle s'explique par le souci de garantir les pouvoirs du Parlement sur le Gouvernement. La règle a une importance politique puisqu'elle garantit les Chambres contre les empiètements du Gouvernement. On tire aussi argument du fait que c'est la même signification juridique qui est assignée au vote du budget en matière de recettes : il donne l'autorisation de faire les actes qui font naître la créance, cela pour toutes les recettes, même celles qui sont établies par des lois permanentes. Telle est l'interprétation rigoureuse de la règle.

Toutefois, rien n'empêche que le législateur apporte des dérogations, tout au moins partielles, à la règle de l'annualité, car quelle que soit son importance politique, elle n'a pas un caractère constitutionnel (98). La loi a le pouvoir de décider pour certaines dépenses qu'elles peuvent être engagées sans attendre le vote du budget par le Parlement, lequel sera tenu d'inscrire dans chaque budget les crédits nécessaires. Mais pour déroger à l'interprétation traditionnelle de la règle, il n'en faut pas moins que la volonté du législateur en ce sens soit exprimée d'une manière explicite.

Certes, même avec ce système de lois-programme qui lient le Parlement, celui-ci peut toujours modifier la loi, mais il semble que les auteurs n'admettent pas que cette modification soit effectuée par la voie budgétaire. Les dépenses seront engagées comme prévu tant que les lois n'auront pas été régulièrement modifiées ou abrogées (99). Comme la portée juridique du vote du budget est ainsi réduite, on aboutit à conclure que « tout au plus, il est juridiquement un acte-condition, mais un acte-condition que le Parlement ne peut pas ne pas accomplir un acte pour lequel sa compétence est absolument liée » (100). Et la continuité de l'exécution des travaux peut ainsi être assurée.

C. — Critiques.

Il nous semble que ni l'une, ni l'autre de ces deux théories n'échappent à la critique. La première théorie part de l'idée selon

(98) En sens inverse, Duguit : « Traité de droit constitutionnel », 1911, t. II, p. 390.

(99) Jèze : « Cours élémentaire... », *op. cit.*, 1909, p. 25.

(100) Jèze : « Traité, t. I, Le Budget, 1910, *op. cit.*, p. 57.

laquelle le budget est un acte administratif et, dès lors, il doit se conformer à la loi. Or, nous avons déjà vu qu'en droit français le critère de la loi était traditionnellement, tout au moins avant la Constitution de 1958, un critère formel, et de ce fait le budget est une loi proprement dite (101). Il l'est encore actuellement par détermination de la Constitution (art. 34). La loi de Finances est donc une loi dont la valeur n'est pas inférieure à celle des lois ordinaires.

En tout cas, il nous semble que la loi de programme n'a pas, du point de vue matériel, de nature différente de celle du budget. Elle autorise, comme lui, le Gouvernement à procéder à certaines réalisations et n'édicte pas de règles générales. Il semble que c'est la thèse à laquelle s'est rallié enfin Duguit. Après avoir dit que, dans l'accomplissement de l'acte administratif qu'est le budget, le Parlement est juridiquement obligé d'accorder les crédits nécessaires au fonctionnement des services publics établis par la loi, Duguit estime que les programmes ne lient pas le Parlement qui reste, chaque année, complètement libre de voter ou non la somme afférente à l'exercice (102).

En outre, même si l'on admet le caractère administratif du budget, son objet spécifique (103) porte à conclure qu'il peut juridiquement ne pas donner les crédits nécessaires au fonctionnement des services ou à l'exécution des travaux prévus par la loi. La suppression ou la réduction d'un crédit budgétaire n'entraîne pas juridiquement la suppression ou la modification de la loi dont l'exécution demande le crédit. En refusant ou en diminuant le crédit, les Chambres peuvent entendre obliger le ministre ou le Gouvernement à se retirer et non pas modifier ou supprimer par voie budgétaire un service organisé par la loi. Même si leur but est bien de réformer la loi, rien ne s'oppose, à notre avis, à ce qu'elles fassent ainsi pression sur le Gouvernement pour qu'il cherche la réforme voulue. Dans ce cas là, le vote budgétaire entraîne pour le ministre l'obligation politique de présenter le projet de loi nécessaire à la satisfaction de la volonté des Chambres. Cette solution, qui risque d'entraver l'exécution continue des lois-programmes et de mettre obstacle au fonctionnement des services publics organisés par la loi, assure, en contrepartie, la prééminence des Chambres sur le Gouvernement et permet de maintenir ce dernier sous leur dépendance.

La deuxième théorie est, en général, conforme à l'esprit général du droit budgétaire et à la pratique parlementaire en la matière. Toutefois, il y a dans l'une et l'autre théorie une confusion entre deux

(101) Voyez *supra*, La première partie.
(102) Duguit : « Droit constitutionnel », 1907, *op. cit.*, p. 938.
(103) Voyez la première partie.

notions : d'une part l'obligation pour le Parlement d'inscrire à chaque budget les crédits nécessaires à l'exécution du programme arrêté et, d'autre part, l'autorisation donnée au ministre d'engager les dépenses afférentes à ce programme. En reconnaissant ou en reniant l'un de ces deux effets juridiques, on conclut souvent à l'existence ou à l'absence de l'autre.

Il faut distinguer entre les deux notions. La loi de programme ne crée pas pour le Parlement d'obligation juridique, car celui-ci peut en tout temps modifier la loi. Les Chambres, qui représentent la volonté générale à un moment donné, ne peuvent pas lier les Chambres futures. Quelquefois, on dit que la loi lie juridiquement le Parlement en tant que législateur budgétaire, en ce sens qu'il est tenu de s'y conformer tant qu'elle n'a pas été régulièrement modifiée par une autre loi et non par voie budgétaire. Ce n'est pas la thèse adoptée par le droit budgétaire français, comme on l'a déjà signalé. En tout cas, s'il y a obligation juridique, elle est dépourvue de sanction, ce qui réduit sa valeur.

Par ailleurs, même si l'on admet que la loi-programme impose au Parlement l'obligation juridique d'inscrire dans le budget de chaque année les crédits que nécessite son exécution, cela n'implique pas forcément l'autorisation immédiate d'engager les dépenses. Cette autorisation continue à dépendre du vote annuel du budget (104). D'autre part, le fait de donner au Gouvernement l'autorisation d'engager les dépenses ne crée pas, à lui seul, l'obligation pour le Parlement d'accorder les crédits nécessaires pour respecter les droits subjectifs nés au profit des tiers. Cette obligation naîtrait de l'engagement effectif des dépenses. Ces dettes incombant au Trésor public

(104) L'exemple notoire à cet égard est fourni par les lois relatives à la constitution des cadres et des effectifs de l'armée. Ces lois ont l'habitude d'ajouter, après avoir fixé le nombre et la composition des cadres en service actif permanent sur le pied de paix, que « ces chiffres servent de base aux évaluations budgétaires et ne peuvent être modifiés que par une loi organique indépendante de la loi de finances » (art. 2, § 2 de la loi du 31 mars 1875 et l'art. 4, § 2 de la loi du 28 mars 1928). L'interprétation donnée à ces dispositions est la suivante : La compétence du Parlement est liée en ce sens qu'il a l'obligation juridique d'inscrire à chaque budget les crédits nécessaires à l'entretien de l'effectif légal, sans pouvoir les refuser ou les réduire. Mais elles n'autorisent pas, pour autant, le ministre à procéder aux actes générateurs de dépenses. Cette autorisation ne résulte que du budget et dans la limite des crédits votés à cet effet. Cf. Laferrière, *in* R.S.F., 1912, chron. précitée pp. 523-524, et 1930 : « Les Lois de Programme », art. précité, pp. 613-614. Jèze estime, au contraire, que les dispositions précitées impliquent l'autorisation d'engager les dépenses, *in* « Traité », t. I, « Le Budget », 1910, *op. cit.*, p. 47.

Notons que Laferrière, tout en faisant la distinction en l'espèce, continue le plus souvent à confondre l'existence d'une obligation pour le Parlement d'accorder les crédits nécessaires à la poursuite des travaux et l'autorisation d'effectuer les actes générateurs des dépenses.

doivent être acquittées, quoiqu'elles aient été engagées sans autorisation.

Il n'en reste pas moins qu'en général, vu le contrôle des dépenses engagées, les dépenses ne seront pas engagées sans autorisation préalable donnée par l'autorité budgétaire. Sur le plan pratique donc, l'autorisation d'engagement est la source des engagements effectifs et, par là même, en quelque sorte une source d'obligation pour le Parlement ; d'où la liaison faite dans la pratique entre les deux notions.

Les deux notions étant dissociées, ce qui importe donc, c'est de savoir si le vote du programme par le Parlement a la portée d'une autorisation d'engagement et de préciser l'étendue de cette autorisation.

§ 2. — La pratique.

Dans la pratique, deux conceptions de la loi-programme se sont succédées, et l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 a opéré un aménagement qui constitue, dans une certaine limite, un retour à la première de ces conceptions.

A. — La loi de programme, autorisation qui n'autorise a rien.

Dans un premier temps, la règle de l'annualité recevait une application rigoureuse, même dans le cas où les dispositions de certaines lois-programmes portaient à penser que le Parlement voulait y déroger. Un texte significatif à cet égard est l'article premier du programme naval de 1900 qui stipule que « le ministre de la Marine *est autorisé à faire construire ou à commander à l'industrie privée* les bâtiments ci-après désignés, dont la dépense totale est évaluée à ... » et qui ajoute : « Il sera pourvu aux *dépenses autorisées* par la présente loi à l'aide des ressources ordinaires de chaque exercice... ». Ce texte semble permettre à l'administration de faire des commandes, de passer des marchés pour toute la durée des travaux à effectuer. Cette interprétation était affirmée, dans les débats parlementaires qui précédaient l'adoption du texte, par certains orateurs, et en particulier par le rapporteur de la Commission du Budget de la Chambre des députés.

Toutefois, les ministres des Finances et de la Marine, faisant valoir, dans leurs interventions, les droits du Parlement et sa liberté à l'occasion de chaque budget, s'opposaient vivement à cette interprétation. Selon le Gouvernement donc, le vote du programme ne vaut pas autorisation d'engager les dépenses correspondantes et le ministre des

Finances fut explicite à cet effet (105). Mais certains députés d'objecter : « Alors, c'est une autorisation qui ne vous autorise à rien ». C'est une approbation de principe, une direction politique.

Quant au programme de constructions navales de 1912 (loi du 30 mars 1912), Laferrière estime qu'il a une portée différente dérogeant à la règle de l'annualité : il a autorisé, selon lui, d'avance et une fois pour toutes, les dépenses nécessaires à son entière exécution. Il tire argument, en faveur de sa thèse, de dispositions semblables à celles du programme de 1900 et des discussions parlementaires auxquelles il avait donné lieu.

Il nous semble, au contraire, que ces arguments ne sont pas décisifs. Les textes ne sont même pas aussi explicites que ceux de 1900. C'est ainsi que l'article 9 prescrit que « le gouvernement est autorisé à construire les bâtiments énumérés à l'état A annexé à la présente loi... » et qu'il ajoute qu' « il sera pourvu aux dépenses d'exécution des constructions neuves par l'inscription au budget des exercices 1912 à 1919 des annuités prévues à l'état B ». Ce texte n'indique pas, à la différence de l'article 1er du programme naval de 1900, si ces dépenses, auxquelles il sera pourvu chaque année, sont autorisées par la présente loi. Quant aux discussions auxquelles s'est référé Laferrière, elles parlaient de l'obligation d'inscrire à chaque budget les annuités nécessaires à la réalisation des travaux sans pouvoir modifier le programme budgétaire, et non d'une autorisation d'engager d'avance les dépenses correspondant à ces travaux. Ainsi cette autorisation doit toujours être donnée dans le budget annuel.

Telle était l'interprétation traditionnelle de la règle de l'annualité qui n'accorde aux lois-programmes qu'une valeur restreinte, une autorité morale. La conséquence en était que les programmes étaient interrompus ou retardés dans leur exécution, faute d'esprit de suite. Selon les aléas parlementaires et la situation budgétaire du moment, les crédits accordés étaient parfois abondants, mais souvent insuffisants, de telle sorte que l'exécution des programmes s'étendait sur une période plus longue que celle initialement prévue ou qu'elle restait même en suspens (106). Dans ces conditions, qui conduisaient

(105) « Un programme a simplement pour but d'indiquer au Gouvernement ce qu'il doit faire ; il comporte la construction de tant de navires de tel type... Le Gouvernement a non seulement le droit, mais le devoir de mettre successivement en chantier ces navires jusqu'à concurrence d'une somme déterminée.

« Mais comme l'exécution matérielle de ces programmes doit s'échelonner sur plusieurs exercices, les dépenses ne seront engagées qu'au fur et à mesure de l'allocation des crédits par le Parlement ». Ch. Dép., 29 juin 1900, J.O. Déb., 30 juin 1900, p. 1718, *in* R.S.F., 1911, p. 216.

(106) Dans la discussion du projet de loi relatif au programme de perfectionnement de l'outillage national de 1930, à la Chambre des Députés, le Sous-Secrétaire d'Etat de l'Economie nationale, parlant du sort des expériences passées, surtout du programme Baudin et du programme Freycinet, dit : « ... c'était le

à l'arrêt de certains travaux en cours d'exécution, les résultats s'avéraient insuffisants au regard des sommes dépensées, et des pertes étaient ainsi subies (107).

On sait déjà que les procédés employés pour remédier à ces inconvénients, tels que la faculté de report des excédents de crédits non utilisés pour un exercice et la faculté d'imputation sur l'exercice suivant, sont des palliatifs insuffisants. C'est pourquoi la pratique parlementaire allait, vers 1923, attribuer aux lois de programme la portée d'une autorisation d'engager les dépenses que comportent les opérations décrites par elles, distinguant ainsi entre les autorisations de programme et les crédits de paiement.

B. — La loi-programme : autorisation d'engager les dépenses.

Le souci de permettre la continuation des grands travaux et des grandes fabrications dans de bonnes conditions techniques et financières, tout en limitant les crédits à inscrire au budget à la somme qui serait utilisée au cours d'un exercice, a conduit depuis 1923, à faire appel à la notion d'autorisation d'engagement donnée par la loi-programme elle-même. On allait ainsi distinguer entre le crédit d'engagement et le crédit de paiement, distinction qui ne fut pas acceptée par les Chambres sans opposition.

C'est ainsi que la loi de Finances du 30 juin 1923 prescrit, pour les dépenses de premier établissement relatives aux travaux des services des P.T.T., que « le ministre chargé des P.T.T. est *autorisé à engager en 1923* les dépenses nécessaires à l'exécution des travaux figurant à l'état J annexé à la présente loi et dont le montant est prévu pour une somme de 704 millions.

« Il sera pourvu à ces dépenses par l'inscription à la deuxième section du budget annexe des P.T.T., des annuités figurant à l'état J précité ». Cet article prévoit ensuite le procédé du report des reliquats éventuels de crédits à l'exercice suivant et le procédé de l'imputation par anticipation sur l'exercice suivant en cas d'insuffisance de crédits. Le système est ainsi introduit dans la pratique.

Pour le programme de « perfectionnement de l'outillage national », la Commission des Finances de la Chambre des députés avait

Parlement qui fixait les tranches annuelles et peut-être, Messieurs, le programme de Freycinet, après la grande crise de 1882, aurait-il dû être poursuivi pour atténuer cette crise, à une cadence moins rapide ? Mais le Parlement, troublé par la situation budgétaire, fut pris de peur, sinon de panique et, à la première difficulté, il arrêta net les travaux, contribuant ainsi à l'aggravation de la situation... », Ch. des Dép., Séance du 8 juillet 1930, *J.O.* du 9 juillet, p. 2991.

(107) Cf. François Lionnet : « Aspects budgétaires de l'effort militaire français entre les deux guerres », *in* Rev. Polit. et Parl., avril-juin 1947, pp. 28 et suiv.

modifié le texte du Gouvernement en édictant (art. 4) qu'une loi de Finances arrêterait chaque année le montant maximum des engagements qui pourraient être pris au titre de ce programme (108). Ainsi modifiée, la loi de programme est dénuée de valeur juridique, et la règle de l'annualité garde sa signification traditionnelle. Mais, cette modification n'aboutit pas dans le texte final (loi du 19 mars 1931) qui autorise l'engagement immédiat de dépenses, quoique pour un programme plus réduit que le programme proposé.

C'est ainsi que le Gouvernement reçoit de la loi de programme l'autorisation d'engager les dépenses, sans qu'il soit besoin de renouveler cette autorisation annuellement. Toutefois, il n'en reste pas moins que le système inverse, qui garde à la règle de l'annualité, du moins partiellement, sa signification traditionnelle, fut appliqué dans la loi du 18 août 1936 relative à l'établissement d'un programme de grands travaux destinés à combattre et à prévenir le chômage. La loi autorise une première partie de dépenses afférentes au programme qui devront être engagées pendant l'année en cours, laissant à des lois ultérieures le soin d'en autoriser le reste pour les exercices suivants (109).

En somme, la portée juridique de la loi de programme dépendait de ses termes mêmes, et le fait d'inscrire à un programme certaines dépenses n'impliquait pas forcément l'autorisation directe de les engager. Cependant, on a voulu, semble-t-il, ériger en règle générale l'autorisation d'engager les dépenses par la loi de programme, en tirant argument de l'article 9 de la loi du 10 août 1922 qui interdit de prendre des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou « qui ne résulteraient pas de l'application des lois ». D'aucuns estiment donc que les mesures que le Gouvernement prendra pour engager les dépenses que comporte un programme ne sont que « l'application » de la loi qui l'a approuvé (110).

(108) Cf. Projet du Gouvernement présenté le 19 décembre 1930 (annexe n° 4272) ; Rapport présenté au nom de la Commission des Finances de la Chambre, le 19 décembre 1930 (annexe n° 4286), et le Rapport Supplémentaire présenté le 16 janvier 1931 (annexe n° 4358).

(109) L'art. 1er de la loi du 18 août charge le Gouvernement d'établir un programme de grands travaux, en vue de résorber le chômage, s'élevant à un montant total de 20 milliards de francs à réaliser en trois ans. L'art. 7 n'autorise le Gouvernement à engager les dépenses que pour une somme de 4 milliards de francs et jusqu'au 31 décembre 1936. Des lois ultérieures interviendront pour donner les autorisations successives nécessaires à l'exécution du programme (art. 9).

(110) Pour le programme des travaux de premier établissement concernant les P.T.T. à inscrire dans la loi de finances de 1923, la Commission des Finances de la Chambre des Députés a rédigé un article 48 *bis* qui « autorise, jusqu'à concurrence de la somme de 2.141 millions de francs, la dépense relative aux travaux figurant au programme général des P.T.T. », suivant le tableau annexé à la loi (al. 2).

Le deuxième alinéa de l'art. 48 *bis* dit qu'il sera fait face à ces dépenses au

Pour nous, cette interprétation n'est pas bien fondée. Les mesures d'engagement de dépenses ne sont « l'application » de la loi de programme que si celle-ci a donné l'autorisation de les engager. La question se ramène ainsi à chercher toujours la volonté du législateur qui, pour déroger à la règle de la spécialité par exercice des dépenses, doit s'exprimer en termes non équivoques. Nous savons, d'autre part, que des formules telles que : « la loi autorise les dépenses » ou « le ministre est autorisé à faire construire... » n'ont pas empêché de n'attacher aux lois de programme qu'une autorité politique, et non pas la valeur d'une autorisation donnée au ministre pour engager les dépenses prévues (111).

Avec le décret-loi du 21 avril 1939, on est passé de cet état de choses, qui consiste à chercher la volonté du législateur dans chaque loi de programme, à la réglementation du régime applicable aux dépenses de programme. Selon le décret, l'approbation du programme revêt la signification d'une autorisation d'engagement. C'est ainsi que l'article 8 prévoyait que « les dépenses sur crédits de programme (pouvaient) être engagées à tout moment, dans les limites fixées par la loi de Finances ayant autorisé le programme... ». La loi n° 47-380 du 30 mars 1947 a donné, comme nous allons le voir en exposant ses textes, à « l'autorisation de programme » la signification d'une autorisation d'engagement pour les dépenses nécessaires à son exécution. Il en est de même du décret organique du 19 juin 1956 qui prévoyait : les « autorisations de programme... constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi » (art. 25, al. 2).

moyen de crédits annuels à prévoir à la deuxième section du budget annexe des P.T.T., pour chacun des exercices des années 1923 à 1932. Le troisième alinéa prévoit qu'« aucune dépense ne pourra être engagée au-delà du montant des crédits annuellement ouverts à la deuxième section du budget annexe, si ce n'est pour les dépenses concernant les commutateurs automatiques ou manuels, la construction et la pose des câbles sous-marins ou de câbles téléphoniques à longue distance, susceptibles de s'étendre au-delà de l'année et commencées sur les crédits de l'« exercice courant... ».

Pour concilier les termes du premier alinéa avec ceux du troisième, qui n'autorisent l'engagement des dépenses que pour certains travaux, il faut admettre que le premier ne donne qu'une approbation de principe de la totalité du programme. Cependant, M. Figère estime possible une interprétation qui donne à l'alinéa premier la portée d'une autorisation d'engager l'ensemble des dépenses afférentes au programme. Avec cette interprétation, le troisième alinéa ne vise que l'exécution de la dépense : « Seules certaines dépenses limitativement énumérées bénéficieront de la procédure des crédits d'engagement. Quant aux autres, elles se contenteront d'un régime de crédits d'amorce auquel le Gouvernement pourra recourir sans crainte cette fois, ayant pour lui les termes de l'art. 9 de la loi du 10 août 1922. » Le procédé des crédits d'amorce devenait en quelque sorte officiel. Notons enfin que, pour lever la contradiction, l'alinéa 3 fut supprimé du texte final. Cf. Figère : « La pratique actuelle... », *op. cit.*, pp. 51 et suiv.

(111) Voir ce que nous venons de dire des programmes navals de 1900 et de 1912.

C. — Un certain retour a l'annualité.

L'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 contient, dans l'article 12, alinéa 2, des dispositions semblables à celles du texte précité de 1956. Toutefois, l'article 2, alinéa 2, de l'Ordonnance de 1959 semble subordonner l'engagement des dépenses de programmes à une autorisation annuelle, en disposant que « les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de Finances de l'année ». Les programmes et leurs tranches annuelles peuvent ainsi être remis en cause chaque année. De la sorte, l'autorisation de programme ne comporte pas autorisation d'engagement, mais constitue simplement un engagement politique et moral, pris par le Gouvernement et par le Parlement, de prendre les mesures nécessaires à la réalisation des travaux ou fournitures inclus dans la loi et selon la cadence prévue par elle.

C'est la portée attribuée aux lois-programmes sous la V[e] République. Les travaux parlementaires relatifs aux projets de loi de programme présentés au Parlement à la fin du mois d'avril 1959, en exécution du III[e] Plan de Modernisation et d'Equipement, le démontrent bien. Se penchant sur la valeur de la disposition qui autorise le programme, le rapport de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale estime qu' « une telle disposition constitue en quelque sorte, ainsi que M. Giscard d'Estaing l'a indiqué devant votre Commission, un contrat politique et moral auquel les Pouvoirs publics ne sauraient déroger au cours des années ultérieures, sauf circonstances exceptionnelles » (112).

La formule utilisée par les lois de Finances actuelles est significative à cet égard (113). La loi de Finances de l'année institue un certain nombre de programmes, en indiquant pour chacun d'entre eux le montant total ainsi que les tranches à échelonner sur une période donnée, d'habitude de trois ans. Pour chaque programme nouveau, la loi de Finances n'autorise l'engagement que des dépenses afférentes à la première tranche, qui doit être entreprise immédiatement, laissant aux budgets ultérieurs le soin d'autoriser l'engagement des dépenses correspondant aux tranches de travaux qui leur incombent. Il en résulte que sur les autorisations de programme ouvertes au titre d'un certain exercice pour une catégorie de dépenses, s'impu-

(112) Rapport n° 60 du 2 juin 1959, T.V., p. 64 de MM. Pellenc et Peschaud, au nom de la Commission des Finances ; et C. Langlade-Demoyen : « Les Lois-Cadres », *in* Chambre d'Agriculture, 31[e] année. Supplém. au n° 194, du 15 avril 1960, art. précité, pp. 10 et 11.

(113) Voir, à titre d'exemples, dans la loi de finances pour 1965 (loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964), les articles 39, 48 et 49.

teront les engagements pris au titre de la première tranche du nouveau programme, ainsi que ceux pris au titre de la deuxième tranche du programme institué par la loi de Finances précédente et de la troisième et dernière tranche de celui établi par l'avant-dernière loi de Finances, étant entendu que ces programmes peuvent être modifiés. On réserve ainsi la possibilité d'ajuster chaque année les autorisations de programme en fonction des circonstances du moment et des exigences du programme prévu.

Il n'en reste pas moins que ce système ne constitue pas un retour pur et simple au principe de l'annualité. La procédure d'autorisations de programme est consacrée et dissociée de la notion de crédits de paiement, ce qui permet d'engager au cours d'un exercice des dépenses qui ne seront payées que sur un exercice ultérieur. En outre, les autorisations de programme restent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation (al. 2 de l'art. 12 de l'Ordonnance de 1959). C'est le budget qui constitue, principalement pour les dotations affectées aux dépenses en capital et aux prêts, une loi de programme portant autorisations d'engagement.

Sous-Section 4

LES PROGRAMMES DE LONGUE DUREE EN GRANDE-BRETAGNE ET AUX ETATS-UNIS

Les caractéristiques du régime politique dans chacun de ces deux pays, ainsi que l'aménagement particulier des règles budgétaires, ont entraîné des régimes plus ou moins différents du système français pour l'exécution des travaux ou commandes sur plusieurs exercices. Nous étudions les particularités de ces dépenses à longue échéance successivement en Grande-Bretagne et dans le Gouvernement fédéral des Etats-Unis.

§ 1. — En Grande-Bretagne.

Il est admis, en Grande-Bretagne, que les dépenses peuvent être engagées avant le vote des crédits par le Parlement. Pour fonder cette pratique, il ne suffit pas de rappeler que le budget anglais est un budget de caisse, en ce sens que les recettes et dépenses sont rattachées à l'année financière pendant laquelle elles ont été matériellement exécutées. C'est bien le système de la gestion appliqué actuelle-

ment en France (114) ; il n'en reste pas moins, en France, que les autorisations de dépenses s'appliquent, en principe, à l'engagement et au paiement des dépenses (115), et que, de toute façon, l'engagement de la dépense doit être préalablement autorisée par le Pouvoir budgétaire (116).

Le problème se ramène donc à la détermination de la portée juridique du vote d'un crédit par le Parlement. L'autorisation parlementaire porte sur le paiement de la dépense, tandis que l'engagement n'a pas besoin d'être autorisé. Certes, il importe, au regard de la bonne gestion des finances publiques, de maintenir les engagements de dépenses dans les limites des crédits annuels, tant qu'il ne s'agit pas de dépenses de programme. La Trésorerie britannique et le Comité des Comptes publics exercent effectivement leur contrôle pour s'assurer que les départements ministériels ne cèdent pas à la tentation de procéder à des engagements au delà des crédits ouverts ou de retarder le paiement des dettes exigibles, correspondant aux services faits, pour l'effectuer sur les crédits du budget suivant (117). Il n'en reste pas moins que l'accomplissement des actes qui engagent les dépenses n'est pas juridiquement subordonné à l'autorisation préalable du Parlement, sauf disposition spéciale (118). On peut dire que cette autorisation est donnée par les lois en vigueur qui créent les différents services et règlent leur fonctionnement.

Il en résulte que le Gouvernement peut engager des dépenses de longue durée avant que les crédits correspondants ne soient votés par le Parlement, tant que les travaux et commandes qu'elles comportent entrent dans les fonctions statutaires des services publics intéressés. Les programmes de longue échéance n'existent pas dans le budget.

(114) Cf. art. 16, al. 2 et 3 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

(115) Cf. art. 11, al. 2 de l'ordonnance précitée.

(116) Cf. art. 12, al. 2 de l'ordonnance précitée.

(117) Cf. Sir H. BRITTAIN : « The British Budgetary System », *op. cit.*, pp. 253-254 ; et « Epitomes of the Reports From the Committee of Public Accounts », 1857-1937, pp. 165, 263 et suiv. Le Comité exige de demander des crédits supplémentaires (« Supplementary estimates »), si les dépenses ne peuvent pas être comprimées pour les maintenir dans la limite des crédits votés, plutôt que d'ajourner le paiement des dettes qui arrivent à échéance.

(118) Les dispositions du règlement de la Chambre des Communes (« Standing Order n° 87 ») prévoient que dans tous les contrats de communications postales et télégraphiques outre-mer, qui s'étendent sur plusieurs années et qui créent une charge publique, actuelle ou future, sera insérée une clause selon laquelle le contrat n'engagera pas le Gouvernement tant qu'il n'aura pas été approuvé par une résolution de la Chambre des Communes. Le « Standing Order » n° 89 prévoit que dans le cas où un tel contrat requiert confirmation par un Acte du Parlement, cette confirmation et l'autorisation donnée au Gouvernement d'engager les transactions, par lesquelles les obligations naîtront à la charge du Trésor, ne seront pas données par un Acte privé.

Plus ou moins, ils demeurent des documents administratifs intérieurs (119).

Cela ne veut pas dire que les programmes échappent à tout contrôle. On sait déjà que les départements ministériels sont en contact permanent avec la Trésorerie; les propositions qui impliquent l'augmentation des dépenses publiques excédant la dotation accordée au département, ou la création d'un nouveau service, seront soumises à la sanction de la Trésorerie au fur et à mesure de leur formulation au cours de l'année et sans attendre la présentation des « Estimates ».

Les dépenses de travaux supérieures à £ 1.000 doivent être approuvées par la Trésorerie. Par ailleurs, les propositions qui entraînent une majoration considérable de dépenses doivent être naturellement approuvées par le Cabinet. C'est ainsi que les programmes d'investissements, effectués soit directement par l'Etat, soit avec son aide dans les entreprises nationalisées ou dans les collectivités locales, sont revus par la Trésorerie qui les soumet ensuite au Cabinet. Le Parlement sera appelé, chaque année, à accorder les crédits correspondant aux travaux qui seront exécutés dans l'année. Les diverses tranches font partie d'un ensemble plus large qui n'a été approuvé que par le Gouvernement.

Cette possibilité d'engager des dépenses sans l'autorisation préalable du Parlement se conçoit dans le régime politique anglais qui assure le gouvernement aussi bien de la stabilité ministérielle que du vote de son budget sans amendement. Le gouvernement est, de la sorte, en droit de regarder loin et d'anticiper sur les budgets futurs sans craindre les aléas parlementaires. Le vote du budget est essentiellement un acte politique. Pour le Parlement, « l'effet en est d'autant plus énergique que l'échéance est plus proche. Le rejet des crédits de paiement, plus sûrement que celui des crédits d'engagement, oblige le Gouvernement à se retirer » (120).

Ceci étant posé, la pratique veut que les grands programmes soient soumis au Parlement. En dehors de la présentation de textes législatifs ou du budget, ils font l'objet de discussions sur l'exposé de politique du Gouvernement. Mais ces débats sont plus axés sur la politique économique et sociale du Gouvernement que sur les aspects financiers du programme. Les programmes sont encore quelquefois présentés et votés dans une loi. Mais la loi ne prévoit, la plupart du temps, que le montant total des dépenses afférentes au programme défini dans de larges termes, la durée d'exécution et parfois le mon-

(119) Cf. De Wailly : « Les Programmes de Dépenses sur plusieurs années dans le Budget Britannique », *in* La Réforme Budgétaire, t. III : « Programmes et Marchés Publics », *op. cit.*, p. 17.

(120) A. Le Henaff : « Rapport sur le Projet d'Instruction Générale concernant les lois de Programme », *in* « La Réforme Budgétaire », *op. cit.*, t. III, p. 186.

tant maximum des crédits annuels. Les détails et les modalités d'exécution du programme sont ainsi laissés à l'exécutif. Les crédits nécessaires seront demandés au Parlement chaque année, tant que les dépenses ne sont pas imputées par la loi comme une charge permanente sur le Fonds Consolidé. Ces programmes sont ainsi financés par les ressources fiscales du budget.

Quant aux programmes de constructions et travaux qui n'ont pas un ordre de grandeur et une importance politique suffisants pour être votés dans une loi, le Parlement en est informé lors de la présentation de chaque budget. Aux demandes de crédits présentées au Parlement est annexée la liste détaillée des programmes d'un montant supérieur à £ 10.000. Cette liste fait apparaître, pour chaque ouvrage, l'évaluation totale des travaux, les dépenses probables à la fin de l'exercice en cours, les crédits votés au dernier budget, les crédits demandés et le montant ultérieurement requis pour achever l'opération (121). Les travaux compris entre £ 50 et 10.000 sont prévus pour leur montant global, sans détail par sous-chapitre (« Subdivision ») ou par article (« item »).

Dans un autre ordre d'idées, les dépenses classées « au-dessous de la ligne » ne sont pas votées annuellement. Il s'agit essentiellement, comme nous l'avons déjà vu, de dépenses en capital. Des lois particulières financent le montant total des dépenses pour de grands programmes s'étendant sur plusieurs années, en autorisant le Gouvernement à les couvrir par l'excédent budgétaire ou par des emprunts qui devront être contractés à cet effet. Ce mode de financement hors budget fut employé largement depuis les dernières années du XIX^e^ siècle pour l'équipement militaire, puis dans les services civils, pour la construction de grands immeubles en vue de leur installation.

Devant les critiques réitérées contre cette pratique de la part du Comité des Comptes publics, le Gouvernement promit, en 1899, de publier avec les « estimates », les prévisions des dépenses à financer au cours de l'exercice considéré sur les dotations accordées en dehors des crédits annuels. Et plusieurs efforts furent déployés en vue d'inclure cette catégorie de dépenses en capital dans les « estimates » annuelles. En 1906, le Chancelier de l'Echiquier, Asquith, promit de limiter le recours à l'emprunt au financement de l'achèvement des travaux en cours, cherchant à retourner ainsi à la règle de l'annualité du vote des crédits. En fait, le recours à l'emprunt continue, surtout depuis la première guerre mondiale (122).

(121) Cf. De Wailly, *ibid.*, pp. 30 et 31.

(122) Cf. Hautrey : « The Exchaquer and the Control of Expenditure », *op. cit.*, 1921, pp. 60-61 ; B. Chubb : « The Control of Public Expenditure », Oxford, 1952, pp. 74-75 et p. 118, et P. Einzic : « The Control of the Purse », *op. cit.*, 1959, pp. 249-250.

En 1937, le Parlement a autorisé le Gouvernement à emprunter jusqu'à concurrence d'une somme de £ 400 millions pour financer les dépenses de défense nationale. Il fut décidé, contrairement à la pratique antérieure, que les crédits annuels seraient demandés au Parlement chaque année, dans la limite du montant total de £ 400 millions (123).

Dans le système actuel, les dépenses en capital sur ressources d'emprunt échappent ainsi, en général, au vote annuel du Parlement. Il n'en reste pas moins que certaines d'entre elles sont insérées dans les crédits annuellement votés comme « appropriations-in-aid », c'est-à-dire comme des affectations spéciales qui s'ajoutent aux crédits demandés (124). Les « appropriations-in-aid » sont ainsi autorisées par le Parlement, mais cette autorisation à cet égard n'est qu'une simple formalité car la Chambre ne peut pas discuter leur application ou réduire leur montant (125). Ces affectations sont contrôlées par la Trésorerie.

§ 2. — Dans le Gouvernement Fédéral des Etats-Unis.

Les crédits budgétaires (« appropriations ») constituent des autorisations qui portent sur l'engagement et le paiement des dépenses qu'elles prévoient. Ce principe est réaffirmé par le « General Appropriation Act » de 1951, connu sous le nom d' « Antideficiency Act », article 3679 (126) qui interdit les engagements et les paiements excédant les appropriations déjà acordées, ainsi que la conclusion de contrats préalables à l'ouverture des crédits à moins que le contrat n'ait déjà été autorisé. Il convient donc de distinguer entre les appropriations d'une part, et les autorisations d'engagement d'autre part. Enfin, nous allons apporter une appréciation de ce système que l'on estime généralement compliqué.

A. — Les « Appropriations ».

A part les crédits permanents dont nous avons déjà parlé, la législation fédérale distingue les catégories suivantes d'appropriations :

1° *Les crédits annuels* (« *Annual Appropriations* »).

Ce sont les crédits qui autorisent l'engagement et le paiement des dépenses correspondant aux besoins de l'année fiscale considérée

(123) P. Einzig, *ibid.*, p. 250.

(124) C'est ainsi que toutes les dépenses en capital du « Post Office » figurent dans son « Supply vote » ; la partie de ces dépenses que représentent les avances et prêts de la Trésorerie sur ressources d'emprunt sont affectées à ce vote comme « appopriations-in-aid » (« Post Office and Telegraph Money Act » de 1958). Voir également « Armed Forces Housing Loans Acts » de 1949 et de 1953.

(125) Cf. « Sir Erskine May's Treatise », *op. cit.*, 16e édit., 1957, pp. 711 et 735.

(126) 31, United States Code § 665.

(« bona fide needs ») (127). Les dépenses peuvent être engagées au cours de l'exercice au titre duquel ces crédits sont votés, et les dépenses non engagées doivent, en principe, faire retour au Trésor à la fin de l'exercice (128). Quant aux paiements, ils peuvent être effectués, dans la limite des engagements régulièrement contractés, au cours de l'exercice initial et pendant les deux exercices suivants (129).

Toutes les appropriations sont censées annuelles, sauf disposition expresse étendant la validité d'un crédit au-delà de l'année, comme nous allons voir.

Ces crédits annuels peuvent être d'un montant indéterminé (« Annual indefinite appropriations »). Il en est ainsi, par exemple, des subventions à certains Etats de l'Union qui sont fixées à un pourcentage de certaines recettes.

2° *Les crédits pluriannuels et les crédits sans limite de temps.*

Les crédits sans limite de temps (« no-year appropriations ») sont valables pour une période indéfinie. Dans le cas de cette catégorie de crédits, l' « appropriation act » dispose que les crédits votés restent valables jusqu'à ce qu'ils soient épuisés (« available until expended »). Mais ils sont soumis à la règle selon laquelle les paiements doivent être faits au plus tard au cours des deux exercices postérieurs aux engagements correspondants, sinon les sommes y afférentes doivent retourner au Trésor.

D'un autre côté, les crédits pluriannuels (« multiyear appropriations ») sont valables pour une période de deux ou plusieurs années, comme le fixe l' « appropriation act » qui les a autorisés. Le paiement reste valable pour deux années supplémentaires.

Ces crédits de longue durée sont utilisés souvent pour les dépenses de la construction ou de l'achat d'équipement. Ils sont d'ailleurs utilisés dans le domaine de la défense nationale bien que la Constitution dispose (art. 1er, Sect. 8, cl. 12) que le Congrès peut lever et maintenir des armées, pourvu qu'aucune appropriation ne soit faite à cet effet pour une durée supérieure à deux ans. En fait, le Congrès a divers pouvoirs en matière de défense dont l'usage ne connaît pas cette limitation de deux années (130). Il a le pouvoir de déclarer la guerre, d'établir des impôts pour la défense commune et de fournir des forts, des arsenaux et des dépôts. L'équipement et l'armement

(127) Cette règle est affirmée par certaines lois ainsi que par des décisions fréquentes du Contrôleur Général (« General Comptroller »), cf. John WHELAN : « Purse Strings, Payments and Procurement », *in* Public Law, London, Winter 1964, art. cité, p. 357.

(128) 21 U.S.C. § 701 (*a*) (2).

(129) 31 U.S.C. § 706 (*b*).

(130) Constit., Art. 1, Sect. 8, cl. 1, 11 et 17.

peuvent être rattachés à l'un ou l'autre de ces pouvoirs. La levée et le maintien des armées ne comprennent par leur équipement et armement. C'est d'ailleurs l'interprétation donnée par le Département de la Justice depuis 1904 (131).

Il convient de remarquer qu'à l'expiration du délai de validité des crédits annuels ou pluriannuels, le montant non utilisé peut être reporté sur les exercices ultérieurs. Ces « réappropriations » sont faites souvent dans les « appropriations acts ».

B. — Les autorisations d'engagement.

Les autorisations de contracter (« Contract authorizations ») permettent l'engagement de la dépense avant le vote d'une « appropriation ». Ces autorisations de contracter sont le plus souvent données dans les « appropriations acts », mais parfois elles sont données par des lois de fond, s'ajoutant ainsi à l'autorisation législative générale, laquelle est une autorisation de principe, comme nous l'avons déjà vu. Elles ne sont pas toujours libellées en quantité d'argent, mais parfois données en termes de travaux à entreprendre : nombre de bateaux d'un certain type avec le tonnage, etc.

Les autorisations de contracter permettent uniquement l'engagement des dépenses à l'exclusion de leur paiement. Cela résulte du texte de la Constitution (Art. 1er, Sect. 9, cl. 7) qui dispose qu'aucune somme d'argent ne peut être tirée du Trésor, sauf en vertu des « appropriations » accordées par la loi. La loi dispose qu'aucun Act impliquant des dépenses ne peut être interprété comme prélevant l'argent du Trésor, à moins que l'Act ne déclare en termes spécifiques accorder une appropriation (132).

D'un autre côté, les autorisations de paiement nécessaires à la liquidation des autorisations de contracter ne permettent pas de nouveaux engagements (133). Elles sont faites dans les « appropriation acts » car elles constituent des appropriations de l'argent du Trésor.

Les autorisations de contracter sont habituellement limitatives, mais elles peuvent être évaluatives, pouvant ainsi être augmentées en fonction de la hausse des prix. Elles peuvent également être annuelles ou de longue durée. Les autorisations annuelles apparaissent généralement dans les « appropriation acts ». Les autorisations de longue durée sont valables pour un certain nombre d'années, ou encore sans limite de temps. Ces dernières sont faites dans les « appropriation acts » ou dans des dispositions législatives ordinaires.

(131) Opinions de l'« Attorney General », en 1904 et en 1948, citées par J. WW. Whelan, art. précité, p. 241.

(132) 31 U.S.C. § 627.

(133) « Appropriations to liquidate contract authorizations. »

Signalons enfin que lorsque les autorisations de contracter arrivent à leur terme de validité, les reliquats peuvent être reportés sur les exercices suivants par un vote du Congrès.

C. — Appréciations du système américain.

On reproche au système américain, d'une part, la difficulté de rapprocher les engagements et les paiements afférents à un exercice déterminé, des autorisations votées au titre de cet exercice, et, d'autre part, le recours à des moyens qui échappent à la procédure budgétaire.

1° *La difficulté de rapprocher engagements et paiements des prévisions budgétaires.*

a) *La confusion :* Avec l'éventail des autorisations d'engagements et d'appropriations, assorties d'une période complémentaire de deux ans pour les paiements, on perd de vue le lien entre les autorisations et crédits votés au titre d'un exercice et les engagements et décaissements qui seront effectivement faits au cours du même exercice. En fait, les engagements effectivement contractés se rapportent non seulement aux nouvelles autorisations d'engagement (« new obligational authority »), mais également à des autorisations précédentes, tant que celles-ci restent valables. Il en est de même des dépenses (« expenditure ») ; celles-ci peuvent être imputées sur les « appropriations » d'au moins trois années budgétaires. Et on a déjà remarqué que, dans ces dernières années, près de la moitié des dépenses faites dans une année budgétaire découlent des crédits y afférents. De toute façon, le montant des décaissements varie selon le rythme d'exécution des services.

Cet état de choses a pour conséquences la complication et la confusion. Un ancien directeur du Bureau du Budget a qualifié le budget : « un dédale de chiffres inintelligibles pour le citoyen moyen » (134). Le contrôle des « appropriations » ne permet pas d'apprécier l'étendue des dépenses de l'année, et l'effort tendant à comprimer les dépenses ne produit pas d'effet rapide. On a reproché à ce système également d'encourager les engagements pluriannuels.

Ces critiques nous semblent assez exagérées. Certes, le système américain est, dans une certaine limite, plus compliqué que le système français, mais une fois que la nécessité de réaliser certains programmes de longue durée est reconnue, on se trouve normalement amené à distinguer entre crédits d'engagement et crédit de paiement, et les deux systèmes se ressemblent généralement à cet égard. Par

(134) Cf. George B. Galloway : « The Legislative Process in Congress », New York, 1953, Thomas Y Crowell Company, p. 119.

ailleurs, le contrôle des dépenses budgétaires gagnerait en efficacité à s'exercer au moment de l'autorisation législative du programme et lors de l'autorisation d'engagement plutôt qu'au stade du paiement de ces dépenses (135). En tout cas, la présentation du budget américain tend à apporter certains remèdes à la complication qui existe en la matière.

b) *Le remède :* Certaines tentatives faites pour réformer la portée juridique des autorisations budgétaires n'ont pas abouti. C'est ainsi que la seconde Commission Hoover (136) a proposé de remplacer le système actuel, basé sur des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de longue échéance, par ce que l'on appelle le système de l' « accrued expenditure ». On désigne ainsi le système consistant à prendre les dépenses en compte du budget de l'année au cours de laquelle les services sont faits, et non pas de l'année dans laquelle le paiement est effectué. Toutes les « appropriations » doivent être annuelles et basées sur la notion d'accrued expenditure. A quoi s'ajouteraient des autorisations annuelles de programme. C'est ainsi que, pour les programmes de longue durée, l'administration doit présenter le programme en faisant apparaître toutes les sommes estimées nécessaires jusqu'à l'achèvement des opérations y afférentes. Mais, l'appropriation, ainsi que l'autorisation d'engagement, ne seront données que pour une seule année (137).

Les recommandations de la Hoover Commission ont été expérimentées entre 1958 et le 1er avril 1962 (138). En fait, l'application du système d'accrued expenditure soulève des difficultés. Le contrôle des dépenses peut s'effectuer au moment de l'engagement ou du paiement, tandis qu'il est difficile de comptabiliser les dépenses sur la base des « services faits ». Ces « dépenses » ne se concrétisent pas par une opération telle que l'émission de chèque ou le règlement en espèces, mais simplement par la réception des biens et des services (139).

D'autre part, certains auteurs ont auparavant suggéré un système basé sur des autorisations d'engagement pour tous les programmes pluriannuels, et des « appropriations » annuelles avec une période

(135) Cf. BURKHEAD : « Government Budgeting », *op. cit.*, pp. 320-321 ; et Georges B. GALLOWAY : « The Legislative Process... », *ibid.*, pp. 135 et suiv.

(136) Commission sur l'Organisation de la Branche Exécutive du Gouvernement, Budget et Comptabilité (« Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Budget and Accouting », Washington, 1955).

(137) Cf. Neil MACNEIL and Harold W. METZ : « The Hoover Report 1953-1955 », New York 1959, The MacMillan Company, pp. 54-58.

(138) John WW. WHELAN : « Purse Strings... », art. précité, p. 355.

(139) Cf. « Etats-Unis, Les Méthodes Budgétaires du Gouvernement Fédéral », *in* Statistiques et Etudes Financières, art. précité, 1959, IIe année, p. 143.

complémentaire de quatre-vingt-dix jours pour le paiement des dépenses déjà engagées (140).

En fait, la forme de présentation du budget tend à remédier aux inconvénients du système actuel. Le document budgétaire donne les renseignements sur les engagements et les dépenses réels escomptés pendant l'année budgétaire. C'est ainsi que la première partie, qui comporte les récapitulations par ministère, contient notamment, en plus de nouvelles autorisations d'engagement et des appropriations, les prévisions des recettes, des dépenses et des engagements qui s'effectueront dans l'année budgétaire, ainsi que les prévisions du déficit ou de l'excédent. La deuxième partie contient le texte des autorisations budgétaires (« appropriation language ») et leurs développements détaillés. Les justifications qui accompagnent chaque autorisation englobent un tableau qui fait apparaître successivement en deux sections : 1° Le « programme » des engagements attendus pendant l'année; 2° Le « financement » de ce programme moyennant les autorisations nouvelles d'une part, et le solde disponible des appropriations accordées dans les années précédentes, d'autre part. Le document budgétaire donne également les résultats connus de l'exercice en cours ainsi que ceux de l'année précédente.

La législation fédérale (141) requiert des informations particulières aux demandes de crédits pour les dépenses nouvelles qui exigent un plan avant que les travaux ne puissent être achevés. Les demandes de crédits doivent être accompagnées de plans complets et d'estimations détaillées du coût de l'ouvrage entier. Toutes les estimates subséquentes devront rappeler l'évaluation primitive des dépenses de cet ouvrage, l'ensemble des crédits déjà alloués et le total des sommes effectivement dépensées ainsi que les crédits demandés pour l'année budgétaire et, le cas échéant, les justifications des dépassements des évaluations primitivement projetées.

Il résulte de tout ce qui précède que, si le système américain de présentation et de vote du budget n'apporte pas de limite juridique aux paiements afférents à un exercice, ces paiements sont présentés pour l'information du Congrès.

En outre, les inconvénients du système sont atténués par la rapidité de la reddition des comptes publics (142). D'un autre côté, l'allocation de crédits par le Bureau du Budget permet de suivre le rythme d'avancement des dépenses au cours de l'année. Après le vote d'un

(140) Herman C. Loeffler : « Alice in Budget-Land », *in* « National Tax Journal », vol. 4, mars 1951, pp. 54 et suiv.

(141) « Revised Statuts », § 3.663.

(142) Les comptes de l'exercice budgétaire sont soumis, par le Trésor, au Congrès au début de chaque session, c'est-à-dire six mois après la fin de l'exercice considéré.

« appropriation act », le Bureau procède à la répartition des crédits des départements ministériels, généralement sur une base trimestrielle (143). Le Bureau a également le pouvoir de retenir des réserves, surtout en vue de contrôler l'utilisation des crédits d'une période plus longue que l'année.

Après l' « apportionment », chaque département ou agence de l'exécutif procède à l' « allotment », c'est-à-dire à la répartition des crédits entre ses divisions et unités, en général sur une base mensuelle ou trimestrielle.

2° *Les moyens de financement qui échappent à la procédure budgétaire.*

Quelquefois on fait recours à des procédés d'autorisation qui échappent à la procédure d'appropriations. Ces procédés tiennent soit à la nature de la dépense à autoriser, soit à celle des recettes qui serviront à couvrir la dépense. Ainsi, il y a les autorisations d'avances et de prêts (144) et les autorisations de dépenses sur recettes d'emprunt (145).

Sont financés parfois par ces procédés les avances et prêts aux entreprises publiques ainsi que les cotisations des Etats-Unis à des organisations internationales. De plus, les entreprises publiques peuvent être autorisées à emprunter directement dans le public. Lorsque ces autorisations sont insérées dans la législation générale, elles échappent au contrôle des Commissions de crédits budgétaires. Elles sont quelquefois faites dans les « appropriation acts ».

Ces autorisations peuvent avoir, comme les « appropriations », des durées de validité différentes. Et la partie non utilisée d'une telle autorisation, au cours de la période de sa validité, peut être reportée sur un ou plusieurs exercices ultérieurs (146).

Section 3

LE BUDGET DEVANT LA PLANIFICATION ET LA PROGRAMMATION DEPUIS LE PREMIER PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Après avoir traité, dans les deux premières Sections, du régime juridique du Plan et des lois-programmes, nous nous occupons ici de

(143) « Apportionment power. »
(144) « Authorizations to make loans out of the Treasury. »
(145) « Authorizations to expend from public debt receipts. »
(146) « Reauthorizations to expend from public debt receipts. »

ce qui reste à la procédure budgétaire. Nous allons voir successivement l'étendue de la liberté laissée à la décision annuelle qu'est le budget (Sous-Section 1) ; puis quelques propositions faites en vue de resserrer les liens entre le budget et le plan (Sous-Section 2).

Sous-Section 1

L'ETENDUE DE LA LIBERTE D'ACTION DU POUVOIR BUDGETAIRE

Le pouvoir budgétaire conserve une certaine liberté qui résulte, d'une part, du fait que les autorisations de programmes de longue durée ne comportent pas l'autorisation simultanée de payer les dépenses correspondantes, et, d'autre part, du fait que les lois-programmes ne s'étendent pas à tous les secteurs du Plan et sur toute sa période d'exécution.

§ 1. — Autorisations d'engagement et crédits de paiement.

A. — Consécration de la distinction.

La loi n° 47-580 du 30 mars 1947, portant fixation du budget de reconstruction et d'équipement pour l'exercice 1947, et qui visait à régler, jusqu'à la promulgation de la loi organique prévue par l'article 16 de la Constitution de 1946, les modalités d'exécution des dépenses d'investissement de l'Etat, a consacré la distinction entre crédits d'engagement et crédits de paiement. L'article 3 de cette loi a disposé que « la nature des programmes de reconstruction ou d'équipement exécutés par l'Etat est définie soit dans les lois de Finances soit dans des lois spéciales, et leur volume est fixé par des autorisations de programme accordées au ministre responsable. Ces autorisations couvrent la totalité des dépenses du programme autorisé. Elles peuvent être révisées dans la forme même où elles ont été autorisées pour tenir compte d'une variation des prix soit en fonction de la conjoncture économique et financière, soit enfin pour adapter le programme autorisé à de nouvelles conditions techniques ».

La loi du 30 mars 1947 fixait également la forme de présentation des programmes auxquels s'appliquait le budget extraordinaire ainsi que les règles de comptabilité concernant les crédits d'engagement et les crédits de paiement (147).

(147) En effet, depuis le mois de mai 1945, le ministre des Finances a adressé à ses collègues des instructions semblables sur le régime qui seraient applicables

Cette distinction a été reprise par le décret du 19 juin 1956 (art. 25 et suiv.), et ensuite par l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 (art. 12) comme nous l'avons déjà signalé.

B. — Souplesse du système.

Le système actuel, en dissociant la notion d'engagement et celle de paiement pour les dépenses en capital de longue durée, conserve aux Assemblées une certaine liberté dans l'attribution annuelle des crédits de paiement correspondants.

Ce système est critiqué du fait qu'il ne garantit pas l'administration qu'elle aura à temps les crédits de paiement nécessaires. Etant donné que les crédits de paiement destinés à régler les engagements ont besoin d'être ouverts chaque année (148), l'échéancier des paiements, s'il est prévu dès le départ, ne constitue pour autant qu'une prévision à titre indicatif sans valeur juridique. Il en fut ainsi des décrets-programmes du 20 mai 1955 qui ne prévoyaient les échéanciers des paiements que dans leurs exposés des motifs. Les dispositions des textes mêmes de ces décrets-programmes se contentèrent, lorsqu'elles en firent mention, de dire que les crédits de paiement correspondant à l'exécution du programme seraient accordés par les lois annuelles de Finances (149). Depuis lors, les lois-programmes ne comportent pas, en général, l'échéancier des paiements, mais l'Ordonnance organique de 1959 exige de faire connaître, dans les annexes qui accompagnent le projet de loi de Finances de l'année, l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme (art. 32-2°). Cependant, on laisse entendre parfois qu'il y avait, dans les décrets-programmes de 1955, ainsi que sous le décret organique du 19 juin 1956, des crédits de paiement pluriannuels (150).

En outre, les autorisations d'engagement peuvent être révisées pour tenir compte, soit de modifications techniques, soit de variations

aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement. Cf. P. Hervieu : « Rapport général sur la présentation du budget », *in* La Réforme Budgétaire, projet, t. I, *op. cit.*, p. 54.

(148) Voir l'art. 4 de la loi du 30 mars 1947 et l'art. 12 *in fine*, de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

(149) Voir à titre d'exemples l'art. 3 du décret n° 55-549 relatif au programme d'équipement de l'énergie électrique ; l'art. 2 du décret n° 55-550 relatif au programme d'équipement des télécommunications ; et le Rapport sur le Deuxième Plan de Modernisation et d'Equipement présenté au nom du Conseil Economique par M. A. Verret, *J.O.*, Avis et Rap. du Cons. Econ. 1954, n° 22, p. 650.

(150) On lit dans : Notes et Etudes Documentaires, n° 2537, 1959, p. 9, que « la loi organique, qui met l'accent davantage sur l'équilibre budgétaire, est plus stricte que le décret organique : il n'y a plus de crédits de paiement pluriannuels qui hypothéquaient les budgets futurs... ». Voir également Jean Saint-Geours : « L'actualité du Plan en France », *in* Dr. Soc., n° 12, décembre 1964, pp. 605-606.

de prix. Ces révisions sont imputées par priorité sur les autorisations de programme ouvertes et non utilisées, ou, à défaut, et par priorité, sur les autorisations de programme nouvelles ouvertes par une loi de Finances (art. 12, al. 2 de l'Ordon. org.).

En fait, la révision des autorisations d'engagement dans le cas de modification technique est normale puisqu'un changement de la technique peut rendre nécessaire la révision. Il en est de même de la révision en raison des variations de prix. Il est nécessaire, afin de serrer de plus près la réalité, de permettre la révision des autorisations selon les variations que subissent les éléments formant le prix. En effet, les variations des salaires et des prix des matériaux sont devenues, depuis 1936, plus fréquentes. Mais, le texte précité n'ajoute pas, comme le faisait l'article 3 de la loi du 30 mars 1947, que les autorisations peuvent être révisées « en fonction de la conjoncture économique ou financière ». D'aucuns s'opposaient à la possibilité de révision en fonction de la conjoncture, car elle leur semblait aller à l'encontre du but poursuivi (151). Ce but est d'assurer la continuité à certaines dépenses prioritaires et de donner aux services chargés de l'équipement et du développement économique du pays la possibilité d'avoir des vues à long terme et de fixer un but final à plusieurs années d'échéance. Cependant, il ne serait pas question d'éliminer toute possibilité de révision des autorisations en cas de changement des conditions économiques.

§ 2. — Le champ d'application des lois-programmes.

A. — La loi du 30 mars 1947.

La loi du 30 mars 1947 déterminait les catégories de dépenses auxquelles s'appliqueraient des autorisations de programme (art. 1er). Ce sont des dépenses d'investissement de l'Etat qui comprennent :

a) Les dépenses productives qui ont pour objet la création, la reconstruction ou la modernisation du capital d'établissement des services publics de l'Etat ou de leur équipement permanent, dont le programme est établi dans le cadre du plan.

b) Les subventions accordées par l'Etat pour des objets similaires concernant les offices et établissements publics, les entreprises nationales à caractère industriel ou commercial, les collectivités secondaires, les organismes privés ou les particuliers.

(151) P. Hervieu : « Rapport général sur la présentation du budget », *in* La Réforme Budgétaire, t. I, *op. cit.*, p. 56.

c) La participation de l'Etat au capital de tous les organismes publics, semi-publics ou privés, lorsque cette participation est destinée à faire face à des investissements de même nature que ceux qui sont définis à l'alinéa (*a*) ci-dessus.

d) La participation de l'Etat à la réparation des dommages de guerre, prévue par la législation en vigueur, à l'exclusion des indemnités qui ne sont pas destinées à permettre aux bénéficiaires de reconstituer leur patrimoine.

Dans la détermination de ces catégories, on insistait sur la notion stricte de rentabilité et de productivité des dépenses. On s'accordait pour interpréter le texte précité avec le plus de rigueur possible (152).

En général, l'exécution des investissements financés par des fonds publics, dans le cadre du Premier Plan de Modernisation et d'Equipement (1947-1953), n'était pas assurée par les lois (ou décrets) de programmes séparés; le Parlement fixait dans le budget annuel les crédits nécessaires (153). C'est dans le cadre du Deuxième Plan que l'on a tendu à généraliser la pratique des lois de programmes aux dépenses d'investissement qui devaient être financées par des fonds publics.

B. — Les décrets-programmes du 20 mai 1955.

L'article 2 de la loi n° 56-342, portant approbation du Deuxième Plan de Modernisation et d'Equipement, prévoit des lois de programmes dans les secteurs où le Plan les a prévus; il prévoit en outre que la contribution de l'Etat au financement des investissements, autres que ceux faisant l'objet de lois de programmes, est fixée annuellement en fonction de la situation économique et financière.

Le 20 mai 1955, le Gouvernement prit dix décrets-programmes en vertu de la loi n° 55-349 du 2 avril 1955 accordant au Gouvernement en matière économique des pouvoirs spéciaux qui étaient définis par la loi n° 54-809 du 14 août 1954. Auparavant, un décret-programme relatif à la construction de logements avait été pris, le 17 septembre 1954. Cette procédure ajoute aux avantages normaux des autorisa-

(152) Voir l'intervention de M. Charles Baranger, rapporteur général, à l'Assemblée Nationale, dans la 1re séance du 5 mars 1947, J.O. Déb. A.N., 1947, p. 629 ; et la circulaire du ministre des Finances du 18 avril 1947.

(153) Pour les territoires d'Outre-Mer, le décret n° 49-732 du 3 juin 1949 prévoyait l'établissement de programmes quadriennaux pour la réalisation des plans d'équipement et de développement de la loi n° 46-360 du 30 avril 1946. A part ce domaine, la pratique des lois-programmes n'était employée, jusqu'en 1951, que pour l'équipement militaire, et, en particulier pour les constructions navales. En 1952, cette pratique fut étendue au développement de l'énergie atomique par la loi-programme n° 52-881 du 24 juillet 1952 (1952-1957).

tions de programmes prévues depuis quelques années dans le cadre des budgets annuels, la possibilité de voir plus loin et plus large dans la réalisation des investissements nécessaires à l'application du Plan. Les dix décrets-programmes concernent l'énergie atomique, l'énergie électrique, l'équipement des télécommunications, la construction navale, la modernisation et l'équipement de l'agriculture, l'équipement sanitaire et social, la construction et l'équipement des locaux scolaires et universitaires, l'équipement du centre national de la recherche scientifique et la recherche médicale, la réalisation du plan d'équipement des territoires d'outre-mer et enfin la réalisation du plan dans les départements d'outre-mer.

Le rapport général qui accompagne les décrets-programmes limite la pratique des autorisations de programmes à trois cas déterminés pour lesquels elles présentent des avantages certains (154) :

1° Quand il s'agit d'opérations de série comprenant de nombreuses unités identiques et qui peuvent être exécutées sous forme de commandes groupées.

2° Quand il s'agit de grands ensembles techniques dont l'exemple le plus frappant est celui de grands barrages.

3° Quand il s'agit de grands ensembles géographiques exigeant des investissements coordonnés dans des domaines voisins, par exemple les opérations à exécuter au titre de l'aménagement du territoire.

On peut remarquer que ces décrets-programmes s'étendent, de façon générale, à toutes les matières pour lesquelles le Plan a prévu la pratique des programmes pluriannuels. Le Plan prévoit des lois-programmes en matière de logement, d'équipement électrique, d'électrification de la S.N.C.F., d'infrastructure aéronautique, de P.T.T., de recherche minière et d'agriculture (155). La loi de pouvoirs spéciaux du 14 août 1954 autorisait le Gouvernement, alors au pouvoir, à établir par décrets, des programmes pluriannuels en ce qui concerne les investissements, les travaux publics, l'équipement scolaire et universitaire, la recherche scientifique, technique et économique, la construction de logements, l'équipement agricole et rural en métropole et dans les pays d'outre-mer. Malgré une certaine différence des termes, les deux textes ont généralement la même portée. Le mot « investissement » comprend certainement l'équipement électrique, l'électrification de la S.N.C.F., les P.T.T. et la recherche minière, tan-

(154) Rapport général sur les décrets-programmes du 20 mai 1955, *J.O.*, 1955, p. 5019.

(155) Deuxième Plan de Modernisation et d'Equipement, document précité, p. 125.

dis que l'expression « travaux publics » comprend l'infrastructure aéronautique (156).

De plus, ces décrets-programmes ont été pris à la même date et généralement pour toute la période d'exécution du Plan (1954-57). Ils avaient également la valeur juridique de l'autorisation d'engagement et prévoyaient l'échelonnement des paiements, comme nous l'avons déjà remarqué. On tendait ainsi à élargir la méthode des lois-programmes et à assurer la continuité de financement à un ensemble cohérent d'investissements, plutôt qu'à des opérations fragmentaires. C'est ainsi qu'avec ces décrets, la pratique semble assurer un lien plus étroit entre le plan et les investissements à réaliser par l'Etat ou avec son concours.

Toutefois, on est encore loin d'une application rigoureuse de la pluriannualité de la réalisation des investissements qui figurent dans le plan. Ces programmes sont restés limités dans leur objet et dans leur montant (157). Les crédits ouverts par ces décrets-programmes ne représentent pas tout l'effort financier consacré aux investissements. D'une part, ces décrets ne recouvrent pas la totalité des opérations prévues au Plan. Ils ne contiennent, en principe, que des dépenses « programmables », c'est-à-dire des dépenses pour lesquelles la méthode des ouvertures de crédits pluriannuels présente d'incontestables avantages. D'autre part, ils ne comportent que les crédits nécessaires à la réalisation d'un « noyau » d'opérations qui seront réalisées en tout état de cause. Ils représentent 40 % du total des investissements envisagés pour la période considérée. Les autorisations budgétaires comprises dans ces documents seront complétées par l'ouverture de nouveaux crédits d'engagement et de paiement au titre des dépenses d'investissements dans le cadre de chacun des budgets annuels.

Par ailleurs, ces décrets-programmes n'ont été pris que longtemps après le commencement de l'exécution du Plan, ce qui ne manque pas de réduire l'efficacité des prévisions de ce dernier. En fait, c'est également le Plan lui-même qui ne fut voté que plus de deux ans après sa mise en exécution. Il n'en reste pas moins que l'expérience de 1955 reste la plus cohérente et la plus systématique.

(156) Cf. Rapport de M. Gazier au nom de la Commission des Affaires Economiques, 1954, *J.O.*, A.N. Docum. Parl., annexe n° 9133, à la séance du 11 août 1954, pp. 1683-1684.

(157) Cf. Le Rapport général précité pour les décrets-programmes du 20 mai 1955, p. 5019 ; le discours de M. Pflimlin, ministre des Finances et des Affaires économiques, devant le Conseil Economique, séance du 26 mai 1955, *J.O.*, Cons. Econ., Avis et Rapports, 1955, p. 437 ; et Rapport annuel sur l'exécution du Plan de Modernisation et d'Equipement, 1955, Commissariat général du Plan, p. 48.

C. — La portée et la présentation actuelles des lois-programmes.

Le Troisième Plan de Modernisation et d'Equipement (1958-1961) fut arrêté par un décret du 19 mars 1959. Avant le commencement de la période de son exécution, une loi-cadre concernant la construction de logements et les équipements collectifs avait déjà été votée, le 7 août 1957, pour les cinq années 1957, 1958, 1959, 1960 et 1961, avec l'indication des tranches annuelles. En outre, trois lois-programmes furent adoptées le 31 juillet 1959, dont les deux premières portaient sur les trois années 1960, 1961 et 1962 et concernaient respectivement l'équipement économique général (énergie électrique, transports et communications, télécommunications) et l'équipement sanitaire et social. La troisième de la même date est relative à l'équipement scolaire et universitaire et porte sur deux ans (1960, 1961).

Le Quatrième Plan a été adopté par la loi du 4 août 1962. Les lois-programmes qui l'intéressent n'ont pas la même durée d'application. Trois lois-programmes portent sur les années 1961, 1962 et 1963 (158). Un programme biennal porte sur 1962 et 1963 et est réparti par tranches annuelles (159). Deux autres programmes sont quinquennaux (160). Seuls deux programmes portent sur la même période que le Plan lui-même : la loi-programme du 13 juillet 1962 concernant les habitations à loyer modéré (réparti par tranches annuelles) et la loi-programme du 4 août 1962 relative à la création et au développement des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole.

Sur cette série de lois-programmes, on peut faire quelques remarques :

1° *Les secteurs visés.*

Le nombre des lois-programmes est plus réduit qu'auparavant; elles ne couvrent pas tous les secteurs d'activité prévus au Plan. Il s'agit, dans la plupart des cas, de travaux importants et, chaque fois que cela est possible, d'une localisation bien déterminée.

On peut retenir un critère semblable à celui des décrets du 20 mai 1955, pour déterminer les investissements qui bénéficieront de la procédure de lois-programmes. « Afin de maintenir notre politique budgétaire dans les limites de prudence nécessaire, le critère retenu dans

(158) Loi du 30 juillet 1960, relative aux investissements agricoles ; loi de la même date pour les Départements d'Outre-Mer ; loi du 23 juin 1961 pour les Territoires d'Outre-Mer.

(159) Loi-programme du 22 décembre 1961 relative à l'équipement électrique.

(160) Loi-programme du 31 mai 1961 relative à la recherche scientifique et technique pour la période de 1961 à 1965 ; et la loi-programme du 31 juillet 1962 relative à la restauration des grands monuments historiques (1962-1965).

la préparation de chacun des projets présentés a été que les dépenses prévues devraient répondre à une nécessité indiscutable, au point qu'il apparaisse que, sauf circonstances imprévisibles, elles devraient être réalisées en tout état de cause au cours de la période envisagée. Il a été également prévu que le montant des dépenses incrites au programme devrait rester nettement inférieur à celui des crédits que l'extrapolation des exercices précédents ferait apparaître comme très vraisemblablement nécessaire dans les budgets à venir pour la catégorie de dépenses en cause; en d'autres termes, il ne s'agit pas de programmes maximaux mais plutôt de programmes minimaux faisant ressortir un noyau de dépenses garanties » (161).

C'est donc aux budgets annuels de prévoir les autorisations de programmes dans les secteurs qui ne sont pas visés par les lois de programmes ainsi que le complément de crédits pour les secteurs visés par de telles lois. En effet, certaines lois-programmes prennent le soin d'indiquer nettement qu'elles prévoient des « tranches inconditionnelles » qui ne constituent que des « minima » auxquels pourront être ajoutés des crédits additionnels (162).

Les programmes établis en exécution du plan seront ainsi précisés, détaillés et complétés par des programmes soit annuels, soit triennaux à inscrire chaque année dans la loi de Finances (163).

2° *Le degré de ventilation.*

Les lois-programmes n'établissent qu'une faible ventilation du volume des dépenses correspondantes; elles n'entrent pas dans le détail. Il n'y a pas de répartition par chapitres.

Par ailleurs, ces lois-programmes ne comportent pas l'échelonnement des paiements. Quant aux engagements, la plupart des program-

(161) Lettre adressée par le Premier Ministre au Président de l'Assemblée Nationale le 29 avril 1959 lors de l'examen du projet de loi-programme relative à l'équipement économique général adopté le 31 juillet 1959, *J.O.* Docum. Parl., A.N., 21 mai 1960, p. 55.

(162) Voir, à titre d'exemple, les lois-programmes précitées du 7 août 1957 et du 4 août 1962.

(163) Il convient de citer, à titre d'exemple, la loi-programme n° 62-788 du 13 juillet 1962 précitée, concernant les habitations à loyer modéré pour les années 1962 à 1965. L'art. 1er fixe le montant total, ainsi que la répartition annuelle des prêts qui pourront être consentis aux organismes d'H.L.M., *pour la réalisation des programmes soit annuels, soit triennaux* de construction au cours des années 1962 à 1965. L'art. 3 prévoit que *les programmes triennaux seront établis chaque année,* exclusivement pour la construction d'immeubles destinés à la location. L'art. 4 dispose que le montant de prêts à taux réduit qui pourront être consentis pour la réalisation de ces programmes triennaux est déterminé chaque année par la loi de finances. Ces prêts sont accordés par tranches annuelles dont le montant s'imputera, jusqu'en 1965, sur le montant annuel fixé à l'article 1er ci-dessus.

mes n'indiquent que le montant total à engager pendant toute la période prévue sans donner l'échéancier des engagements.

La pratique actuelle favorise, nous semble-t-il, le contrôle parlementaire annuel sur les crédits à accorder. Il est vrai que le procédé des lois-programmes avec autorisation d'engagements massifs donnait au Gouvernement toute liberté quant au rythme d'utilisation des autorisations ainsi accordées, et aboutissait par là même, tout au moins en pratique, à vider le pouvoir budgétaire annuel du Parlement de sa signification. Pour respecter les engagements déjà effectués, les crédits correspondant aux dettes qui arrivaient à échéance au cours de l'année devaient être inscrits au budget quel qu'en fût le montant tant qu'ils restaient dans les limites de l'autorisation initiale. C'est ainsi que, s'agissant de telles dépenses, le budget semblait se contenter de les enregistrer pour faire apparaître toutes les charges de l'année.

Mais l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959 ayant vidé la notion de loi-programme de toute rigueur juridique, les autorisations d'engagement doivent toujours être accordées par les votes annuels du Parlement, comme nous l'avons déjà remarqué. Il en résulte que la pratique actuelle des lois-programmes qui se contente de prévoir la somme globale des dépenses à engager pendant toute la période d'exécution du programme, ne diminue pas le pouvoir de contrôle parlementaire annuel.

3° *La durée des lois-programmes.*

Les lois-programmes n'ont pas suivi immédiatement le commencement d'exécution du plan. En effet, le plan lui-même n'est adopté que tardivement. De plus, elles n'ont pas toujours la même durée que le plan et se limitent à deux ou trois ans parce qu'il est difficile de préciser le détail des équipements à l'avance pour une période aussi longue (164). Il en résulte que certaines lois-programmes ne correspondent pas à l'exécution d'un plan donné; elles chevauchent sur deux plans.

Ce chevauchement conduit à une certaine confusion. Il implique, de la part des Chambres, qu'elles donnent dans l'incertitude leur accord tacite sur un plan longtemps avant que son élaboration ne soit achevée. Confusion et anticipation que l'on n'a pas manqué de regretter (165).

(164) Cf. Pierre Bauchet : « La Planification Française », *op. cit.*, pp. 105-106 ; et « Propriété publique et Planification », *op. cit.*, p. 291.

(165) Ces critiques furent soulevées notamment contre les quatre projets de loi-programme (1960, 1961, 1962) présentés à l'Assemblée Nationale à la fin du mois d'avril 1959 en application du III[e] Plan. M. R. Bisson, rapporteur sur le projet de loi relatif à l'équipement sanitaire et social, a déclaré : « A la vérité, cette imbrication de documents peut faire apparaître une certaine confusion. Elle

4° Des lois prises en application d'un décret.

Le Troisième Plan de Modernisation et d'Equipement ayant été pris par décret, comme le Plan Monnet, les lois-programmes intervenaient en application d'un document administratif dont les Chambres n'avaient pas été saisies. C'est ainsi qu'en appréciant les lois-programmes, le Parlement ne pouvait pas se prononcer en toute connaissance de cause. On a relevé dans les débats parlementaires cette lacune : « Ce qui ne manque pas d'être regrettable, un document économique, le IIIe Plan, ayant été approuvé par le Gouvernement, il aurait été nécessaire que tout soit mis en œuvre pour son application et que les lois de programmes s'insèrent le plus exactement possible dans ce plan... » (166).

Sous-Section 2

LES PROPOSITIONS TENDANT A RESSERRER LES LIENS ENTRE LE BUDGET ET LE PLAN

La marge de liberté laissée au pouvoir budgétaire annuel, que nous venons de voir, est jugée quelquefois trop grande pour permettre de réaliser la soumission du budget au plan. Avec la proposition du plan de financement et du budget de programmes (§ 1), on a voulu appliquer plus rigoureusement la pluriannualité des décisions budgétaires.

Dans un ordre d'idées voisin, on a fait des propositions concernant la durée de cette pluriannualité : le budget biennal et le budget de législature (§ 2).

Le Conseil économique a étudié, en 1955, les problèmes qui résultent du principe de l'annualité budgétaire. Il convient de rappeler l'avis que le Conseil a émis sur le sujet pour voir jusqu'à quel point il est allé par rapport aux propositions précitées (§ 3).

provient d'une part, du retard dans l'exécution des deuxième et troisième Plans et, d'autre part, du fait que les dispositions prévues aux lois-programmes pour l'année 1962 serviront de transition dans le prochain Plan ». *J.O.*, du 13 mai 1959, Déb. A.N., séance du 12 mai, p. 457. Voir également l'intervention, dans le même débat, d'un député, M. J. Le Roy Ladurne : « En votant cette loi, nous donnons ainsi un accord implicite et *a posteriori* au Troisième Plan de Modernisation en voie d'exécution et un autre accord implicite *a priori*, celui-là au 4e Plan de Modernisation qui, lui, en est encore au stade des études. »

(166) Rapport présenté par MM. Pellenc et Peschaud, au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, n° 60 du 2 janvier 1959, T. V, p. 67.

§ 1. — Plan de financement et budget de programmes.

A. — *Suggestions.* Afin de permettre une exécution rigoureuse du plan, on a pu faire, à la limite, l'ensemble des propositions suivantes :

1° L'exécution rigide du plan économique exige qu'il soit accompagné d'un plan de financement aussi détaillé que dans la planification soviétique. Le plan doit ainsi comporter une partie financière qui soit autre chose qu'une vue cavalière et qui mette vraiment en liaison les procédés de financement avec le développement de l'économie nationale ainsi qu'avec l'équilibre financier et monétaire (167).

2° Il faut ouvrir des lois-programmes couvrant dans leur intégralité l'ensemble des dépenses d'équipement prévues au plan, pour toute la durée de celui-ci. Ces programmes seraient ainsi regroupés dans un budget quadriennal. D'aucuns vont même plus loin en préconisant l'abandon du principe de l'annualité également pour les dépenses de fonctionnement (168).

3° Les lois de programmes doivent ouvrir non seulement les autorisations d'engagement mais aussi les crédits de paiement pour le montant total des dépenses.

Effectivement, selon le décret-loi du 21 avril 1939 relatif à l'accélération des paiements de l'Etat, les crédits de paiement répartis par tranches annuelles, devaient être accordés par la loi de programme elle-même (art. 1er, 4 et 8). Ce décret ne fut pas appliqué en raison des circonstances de la guerre et de ses suites (169). On a vu, dans les autorisations de paiement, données dès le début, le sens profond de la réforme de 1939, car les autorisations d'engagement ne donnent pas la certitude que l'on pourra disposer des crédits nécessaires. Certes, l'approbation du programme comporte, de la part du Parlement, un engagement moral, mais rien ne permet d'affirmer que celui-ci ne fléchira pas par la suite devant des pressions financières immédiates, qui seront considérées comme impératives et obligatoires et conduiront à réduire, sinon même à supprimer, les tranches de crédits qui auraient été nécessaires (170).

(167) Cf. Vedel, devant la Commission des Finances du Conseil Economique, *J.O.*, Avis et Rapp. du Cons. Econ., 1955, p. 437.

(168) Cf. L'intervention de M. Malterre devant le Conseil Economique, séance du 12 juillet 1955, Bulletin du Cons. Economique, 1955, n° 18, p. 350.

(169) Sa mise en application fut reportée par le décret-loi du 16 novembre 1939 au 1er janvier de l'année qui devait suivre celle de la cessation des hostilités et puis par l'art. 7 de la loi, du 27 juin 1947 au 1er janvier 1948. Depuis lors il est resté lettre morte.

(170) Cf. M. Morin : « Le financement des programmes », *in* « Annales de Finances Publiques », n° VIII-IX, p. 77.

C'est pourquoi on a jugé exagérée l'importance attachée à la notion d'autorisation d'engagement par le ministre des Finances à propos de la loi du 30 mars 1947. La pratique a montré l'insuffisance des crédits votés annuellement pour le règlement des autorisations déjà accordées (171). « Ou bien, en effet, le Gouvernement agira vigoureusement et engagera la plus grande partie du programme, en mettant ainsi le Parlement dans l'alternative ou de se résigner à ouvrir des crédits contre son gré ou d'ajourner le règlement des services faits, au plus grand détriment du crédit et des intérêts de l'Etat. Ou bien, au contraire, l'administration sera timorée, n'engagera qu'une faible fraction au delà des crédits ouverts, ce qui équivaut à l'absence de programme, avec tous les inconvénients que l'on connaît » (172).

Dans un rapport sur le Deuxième Plan de Modernisation et d'Equipement, le Conseil économique estime que la bonne exécution du Plan pose non seulement le problème du vote des autorisations d'engagement de crédits, mais aussi celui du vote des budgets quadriennaux couvrant entièrement la période d'exécution du plan (173).

B. — Les inconvénients des propositions rigides et leur assouplissement.

1° L'adoption d'un mécanisme financier et budgétaire rigide lors du vote de chaque plan semble difficile. Certes, les organismes créés depuis la fin de la guerre de 1939, tels que le Commissariat général au Plan, les services chargés de l'établissement de la comptabilité nationale et les services des grandes administrations économiques et financières, sont arrivés à un certain stade de développement et de perfectionnement. Mais, ils n'ont pas atteint le stade où il serait possible d'inscrire toute l'activité de l'Etat dans un cadre pluriannuel. Par ailleurs, la suggestion visant à accompagner le plan économique d'un plan de financement exige une planification rigide et autoritaire réglementant rigoureusement toutes les modalités de financement et par là une mainmise plus complète sur toute l'économie (174).

2° L'application rigoureuse de la pluriannualité, en vue d'assurer la continuité de l'exécution des travaux sans à-coup, se heurte aux

(171) Cf. Figère : « La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire », thèse précitée, pp. 54-55.

(172) Morin : « Le financement des programmes », *in* Annales de Fin. Pub., n° VIII-IX, *ibid.*, p. 78.

(173) Rapport sur le Deuxième Plan de Modernisation et d'Equipement présenté, au nom du Conseil économique, par M. A. Verret, *in J.O.*, Avis et Rapports du Conseil Economique, 1954, n° 22, p. 650.

(174) Cf. Jean-Paul Delcourt : « Le Problème financier », *in* Dr. Soc. : « Plan Monnet », n° XXXVI, mars 1950, p. 28.

possibilités et à l'évolution de la situation économique et financière. C'est ainsi que l'on estime que des documents budgétaires trop rigides établis à l'avance ne pourraient pas ne pas donner lieu à des modifications, par la suite, destinées à faire face aux événements de tous ordres, et perdraient par là même leur raison d'être (175).

Dans ces conditions, la pluriannualité ne peut avoir pour but que d'assurer la priorité de certaines dépenses au détriment des autres. Les crédits de paiement pluriannuels ne pourraient ainsi être ouverts que pour une fraction des dépenses prévues au plan. D'où la notion d'un « minimum garanti », d'un « noyau dur ». En effet, la priorité conférée à une partie des dépenses n'a de signification que par rapport à un ensemble non prioritaire; mais vouloir placer toutes les dépenses sur un même pied de priorité équivaut à ne donner priorité à aucune puisque les possibilités financières ne sont pas illimitées.

On entend par ce minimum garanti une fraction des dépenses qui doit être assurée en tout état de cause, un noyau qui se détache d'un ensemble, lequel est soumis aux incertitudes des recettes, aux vicissitudes des possibilités budgétaires. Bien entendu, le caractère d'irrévocabilité conféré à certaines dépenses est d'autant plus grand que ce minimum reste limité. Si l'on grossit la partie irréversible du budget, un point peut être franchi à partir duquel le fléchissement de la possibilité budgétaire résultant du fléchissement des recettes ou de la nécessité de faire face à une nouvelle dépense, pourrait être plus grand que ne le serait la marge d'élasticité tout entière. Ce qui ferait disparaître les dépenses non prioritaires et ferait porter la contraction sur les dépenses garanties (176). Pour cela, on propose de réduire le nombre des lois de programme et de limiter leur application aux secteurs où la procédure des commandes portant sur plusieurs années présente un intérêt (177).

3° S'il ne peut être question de garantir des crédits de paiement, qui hypothéqueraient les budgets futurs, que pour un minimum d'opérations, il n'en reste pas moins nécessaire d'établir, pour le reste, un lien entre les autorisations de programme et les autorisations de paiement. On a remarqué que « l'autorisation de programme donne lieu souvent à un véritable budget qui s'exécute parallèlement aux échéanciers des paiements sans qu'il y ait toujours une relation étroite

(175) Voir l'exposé de M. Goetz, directeur du budget, devant le Conseil Economique, *J.O.*, Cons. Econ., Avis et Rapports, 1955, pp. 430-431.

(176) Voir le rapport présenté, au nom du Conseil Economique, par M. Vinot, *in J.O.*, Cons. Econ., Avis et Rapp., 1955, n° 13, du 22 juillet 1955, pp. 432-433 ; et l'exposé de M. Vinot devant le Conseil Economique, 1re séance du 12 juillet, *in* Bulletin du Conseil Economique, 1955, n° 18 du 13 juillet 1955, pp. 346-347.

(177) Cf. Alain Pascuel : « Aspects du Quatrième Plan », éd. Berger-Levrault, 1962, p. 80.

entre les deux notions. Des dépenses considérables peuvent ainsi être engagées sans que les moyens de paiement aux époques convenables aient toujours été prévus par le Parlement (178).

Pour remédier à ce défaut d'ajustement des crédits aux programmes, l'administration faisait souvent recours aux « engagements mixtes » qui s'imputaient, en tant qu'ils excédaient les autorisations d'engagement, sur les crédits de paiement. Parallèlement, les paiements s'imputaient, en cas de besoin, sur les autorisations de programme. Toutefois, si cette pratique assouplit les autorisations budgétaires et contribue à assurer l'exécution des travaux sans à-coup, elle prête à confusion et ne facilite pas le contrôle du rythme d'exécution suivant un échéancier établi à l'avance.

Aussi, devant les grands travaux entrepris à partir de 1930 (179), fallait-il renoncer à la pratique des engagements mixtes. On a fait état, dans les débats parlementaires, de l'interdiction de ces engagements mixtes et de l'établissement d'une double comptabilité afin de suivre séparément la passation des marchés et les décaissements réalisés (180).

La loi du 30 mars 1947 avait le mérite de distinguer la comptabilité des autorisations de programme, de la comptabilité normale, qui subsistait pour les engagements sur crédits de paiement. La comptabilité des engagements sur autorisations de programme retrace les opérations suivantes :

1° Le blocage des autorisations de programme (181) qui constitue l'acte comptable traduisant la décision du ministre (ou d'un agent de l'administration centrale habilité à cet effet par le ministre) d'autoriser l'exécution d'une opération ou d'un groupe d'opérations une fois celles-ci individualisées et prêtes à passer au stade de l'exécution. Une fiche de blocage sera établie dans les écritures des services gestionnaires et dans celles du contrôle financier (art. 5).

2° Consommation des autorisations de programme (engagements).

La proposition d'affectation ou de délégation d'autorisation de programme adressée au contrôleur financier, doit comporter des informations suffisantes sur la nature des opérations, leur coût, et un échéancier indicatif des paiements prévus.

(178) André : « Opérations d'exécution du Budget (Dépenses Publiques) *in* « La Réforme Budgétaire », *op. cit.*, t. II, p. 109.

(179) Cf. P. Hervieu : « Rapport général sur la présentation du Budget », *in* « La Réforme Budgétaire », t. I, *op. cit.*, pp. 51-52.

(180) Cf. Intervention de M. A. Gardey devant le Sénat, séance du 29 décembre 1939, Débats, p. 827, cité par Ficère, *in* « La pratique actuelle... », *op. cit.*, p. 61.

(181) Ce terme fut remplacé dans la circulaire du ministre des Finances du 1er décembre 1956 par le terme « affectation d'autorisation de programme ».

La circulaire du ministre des Finances du 1er décembre 1956 relative à la comptabilité des engagements de dépenses afférentes aux opérations d'investissement (182) a, de plus, supprimé la notion d'engagement sur crédit de paiement. Ainsi, les engagements pour les opérations des chapitres qui sont dotés d'autorisations de programme, s'imputent sur les autorisations de programme et non sur les crédits de paiement. Il nous semble que le décret du 19 juin 1956 ainsi que l'Ordonnance du 2 janvier 1959 vont dans le même sens (183). Par ailleurs, les annexes du rapport économique et financier, qui doit accompagner le projet de loi de Finances de l'année, doivent faire connaître notamment l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme (art. 32-2° de l'Ordonnance organique).

§ 2. — Les limites de temps de la pluriannualité.

Nous abordons successivement le budget biennal et le budget de législature.

A. — Le budget biennal.

On a plusieurs fois proposé au Parlement de voter le budget pour deux ans afin de remédier aux inconvénients de l'annualité. Mais, en raison des critiques adressées à la biennalité, ces propositions n'aboutirent pas à ériger le budget biennal en système permanent.

1° *Les arguments en faveur de la biennalité.*

a) Le vote du budget un an sur deux permettrait de donner aux Chambres assez de temps pour approfondir les discussions budgétaires, tout en évitant le recours aux douzièmes provisoires avec tous leurs inconvénients. On pourrait également alléger les discussions budgétaires des adjonctions, car les Chambres pourraient alors disposer du reste de la période biennale pour effectuer leur travail législatif ordinaire.

(182) *J.O.* du 9 décembre 1956, p. 11.782.

(183) Rapprocher les articles 25 (*b*) du décret organique et 12 *in fine* de l'ordonnance organique d'une part, et l'art. 6 de la loi du 30 mars 1947. L'art. 12 *in fine* de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que « les crédits de paiement sur opérations en capital constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour *la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes* ». L'art. 6 de la loi de 1947 disposait, au contraire, que l'engagement des dépenses aurait lieu dans la double limite des crédits de paiement ouverts pour l'année en cours et des autorisations de programme bloquées préalablement pour le même objet.

b) Assurer la continuité de l'exécution des programmes s'échelonnant sur plusieurs années. Les crédits nécessaires à la continuation des travaux ne seraient pas remis en cause chaque année et soumis aux aléas parlementaires et financiers.

2° *Critique du budget biennal.*

La période de deux ans est trop longue pour permettre de prévoir les recettes et les dépenses publiques avec précision sans que ces prévisions soient ensuite démenties par les faits. Cet inconvénient serait aggravé par le fait que, pour prolonger le temps imparti aux Chambres pour la discussion du budget, la date du dépôt du projet, et par là celle de sa préparation, seraient plus éloignées de la réalité. En effet, les prévisions budgétaires ne manqueraient pas de subir, entre-temps, l'effet des fluctuations de la situation économique et financière.

Les modifications à apporter aux prévisions initiales pourraient être si importantes et si nombreuses qu'en réalité on aurait à discuter un véritable budget (184). En fait, le budget biennal qui ne s'accorderait pas à un plan d'ensemble serait exposé à des retouches perpétuelles et on aboutirait à remettre en cause chaque année, à propos des collectifs, les questions qu'on avait voulu trancher par le budget biennal (185). L'anarchie dans la gestion financière, qui résulterait de tant de crédits supplémentaires et de collectifs, permettrait difficilement d'avoir une vue d'ensemble du budget de l'Etat.

Sur le plan politique, l'allongement de la période budgétaire aurait pour conséquence de diminuer les pouvoirs de contrôle des Chambres. On aurait relâché le contrôle parlementaire d'autant plus que les dates de son intervention seraient éloignées.

A vrai dire, la proposition d'un budget biennal, ne correspondant à rien ni dans le cycle économique, ni dans le cycle financier, vise l'organisation du travail parlementaire plutôt que le remède aux inconvénients de l'annualité budgétaire. On a souligné l'impossibilité d'entreprendre ou de poursuivre certains travaux, au début d'une nouvelle année, faute de décisions sur les crédits nécessaires à leurs réalisations. En fait, cet inconvénient était moins imputable au caractère annuel de la fixation du budget qu'au fait que, de façon très fréquente, il ne fut pas voté dans les délais voulus. Les douzièmes provisoires, à la base de la reconduction des dépenses antérieures, ne permettent pas d'assurer la continuité de travaux (186).

(184) Cf. Buty : « Le vote du Budget... », thèse précitée, p. 57.

(185) Cf. Audition de M. Vedel devant le Conseil Economique, *J.O.*, Cons. Econ., Av. et Rapports, 1955, p. 431.

(186) Cf. Le Rapport de M. P. Vinot, *J.O.*, Cons. Econ., Av. et Rapp. 1955, p. 428.

D'ailleurs, le budget biennal est un remède insuffisant à cet inconvénient du vote tardif du budget. Les rectifications qui se révèleraient nécessaires, dans l'intervalle, apporteraient plus d'incohérence et d'anarchie dans les finances de l'Etat que ne pourraient le faire des budgets annuels établis avec retard. Ces modifications continuelles rendraient nulle l'économie de temps et on aurait inutilement diminué le contrôle parlementaire (187). En tout cas, on a remédié au retard du vote du budget par les nouveaux délais et procédures adoptés depuis le décret organique du 19 juin 1956, comme on l'a déjà vu.

3° *L'expérience du budget biennal.*

Vu les inconvénients sus-rappelés de la biennalité, la plupart des propositions qui furent faites à son sujet n'ont pas abouti. On n'en a eu que deux expériences en 1934 et en 1955. En 1934, le budget fut voté pour deux ans, sous le ministère Doumergue. En 1955, on avait un budget biennal pour les dépenses militaires. Vu le retard apporté dans le vote du budget de 1955 (voté le 27 mai), il fut reconduit pour l'exercice 1956 en ce qui concerne les dépenses civiles, et la loi du 6 août 1955 votait en même temps les crédits militaires pour les deux années 1955 et 1956.

B. — Le budget de législature.

Pour assurer la continuité à la politique budgétaire d'une législature, on a proposé d'établir le budget pour la durée de celle-ci. Après avoir traité des propositions faites à ce propos, nous aborderons les critiques adressées à ces suggestions et à leurs implications constitutionnelles.

1° *Propositions.*

a) Il fut proposé au Parlement, à plusieurs reprises (188), de faire un budget de législature qui traduirait la volonté d'une majorité élue précisément par le pays pour faire une certaine politique. Il ne serait pas question, comme on l'a déjà signalé, de grouper dans ce budget la totalité des dépenses d'équipement; les crédits ouverts ne représenteraient qu'une fraction de l'ensemble des investissements prévus au plan (189).

(187) Cf. Varin-Bernier : « L'application actuelle des Principes du Droit Budgétaire », thèse précitée, Paris 1944, p. 90.

(188) Voir à titre d'exemple, l'intervention de M. Jean-Paul Palewski à l'Assemblée Nationale, 1re séance du 7 juillet 1953, *J.O.*, Déb. A.N., 1953, p. 3272 ; et l'intervention du même parlementaire (et président de la Commission des Finances) à la séance du 9 novembre 1963, *J.O.*, Déb. A.N., 1963, p.

(189) Voir également l'exposé de M. Goetz devant le Conseil Economique, *J.O.*, Cons. Econ., Av. et Rapp., 1955, p. 431.

On fait remarquer qu'à plusieurs reprises, le Parlement a voté des programmes de quatre ans, durée jugée normale surtout pour les programmes d'armement. Cette période correspondait, de plus, à la durée d'une législature, pendant laquelle on pouvait penser que la politique extérieure du pays et, partant, sa politique d'armement seraient basées sur des conceptions persistantes et bien déterminées (190).

En fait, avec le caractère quinquennal de la législature depuis la IV[e] République, la durée des programmes ne coïncide que très rarement avec celle de la législature.

b) La proposition d'un budget de législature, présuppose, en fait, un Gouvernement de législature. Ce type de Gouvernement est préconisé par certains hommes d'Etat et publicistes (191), en vue d'assurer au Gouvernement la stabilité nécessaire à son travail tout en garantissant le contrôle, tant du Parlement que du pays. Le Gouvernement et le Parlement se lient par un contrat de majorité sur la base duquel ce dernier exercera son contrôle. La dissolution éventuelle en cas de crise soumettrait les deux pouvoirs à l'arbitrage du pays.

D'aucuns estiment, devant la multiplicité et la dispersion des partis politiques français, que ce système ne suffit pas à éviter la précarité et l'instabilité gouvernementales. C'est pourquoi ils proposent d'y adjoindre une procédure de dissolution automatique : en cas de renversement du Gouvernement, l'Assemblée nationale est *ipso facto* renvoyée devant les électeurs (192). Se rendant compte que leur sort est automatiquement lié à celui du Gouvernement, les députés ne seraient pas tentés de provoquer des crises ministérielles. Par ailleurs, si la dissolution devient automatique, le Premier ministre pourra y recourir sans craindre de mécontenter l'Assemblée ni de perdre ses chances de revenir au pouvoir.

c) L'idée du Gouvernement de législature doit être complétée par celle du *Plan de législature*, qui concrétise et précise le contenu du contrat associant le Gouvernement et l'Assemblée. La formule sera : une législature, un Gouvernement, un plan. Le Gouvernement et l'Assemblée sauront qu'ils seront jugés par l'opinion sur le plan. C'est ainsi que

(190) Cf. MORIN : « Le financement des programmes », art. précité, p. 73.

(191) Cette idée est soutenue par Maurice Duverger, comme alternative du système présidentiel : « La IV[e] République et le Régime Présidentiel », pp. 114 et suiv., et par MENDÈS-FRANCE : « La République Moderne », Idées, pp. 73 et suiv.

(192) L'idée de la dissolution automatique vit le jour, sous la VI[e] République, dans l'entourage de M. Jean Monnet. Elle fut beaucoup discutée dans l'opinion publique à partir de 1954-1956. Elle a été défendue énergiquement par M. Paul Reynaud au Comité Consultatif Constitutionnel. Voir la Documentation Française, 1960 : « Travaux Préparatoires de la Constitution. Avis et Débat du Comité Consultatif Constitutionnel », pp. 47, 54 et 182 ; Club Jean MOULIN : « L'Etat et le Citoyen », p. 345.

l'appréciation de l'exécution du plan en cours, la conception et les perspectives du plan suivant seront l'enjeu principal de la campagne électorale. La proposition peut être faite d'instaurer un débat, six mois avant la fin de la législature, devant chacune des deux Assemblées, pour examiner les résultats obtenus par le plan et les perspectives futures (193).

Certes, le plan peut subir, en cours d'exécution, certains ajustements et modifications sous la pression des événements, mais il n'en reste pas moins la base qui ne sera pas fondamentalement mise en cause.

2° *Critique de ces propositions.*

a) L'idée de la dissolution automatique fut vivement critiquée. On s'est opposé à tout automatisme en matière constitutionnelle et on a fait remarquer, avec M. le Doyen Vedel, que ce mécanisme pourrait être tourné comme les autres ou qu'il aboutirait à imposer des élections inopportunes (194).

En effet, le mécanisme de la dissolution automatique peut être tourné car il est pratiquement impossible d'empêcher au Premier ministre de démissionner volontairement sans qu'il soit constitutionnellement renversé. La plupart des crises ministérielles, sous la IV[e] République, intervenaient en dehors des formes constitutionnelles : question de confiance implicite, retrait après un vote de défiance à la majorité simple, à savoir à la majorité des suffrages exprimés, retrait préalable à un scrutin difficile. Dans ces conditions, la dissolution automatique n'aurait pas fonctionnée parce que la crise était juridiquement inexistante.

b) On a objecté que le budget de législature affaiblit le contrôle parlementaire sur les dépenses publiques en établissant une délégation anticipée sur les dépenses des exercices à venir. L'intervention des Assemblées reste bloquée sur une loi intervenant au début de la législature. Il fut riposté que le contrôle parlementaire n'est pas pour autant diminué car « le pouvoir souverain n'a pas la souveraineté de pouvoir exercer à la fois deux volontés contraires ». Le problème se ramène donc simplement à choisir le point d'exercice de la volonté (195). D'après ce raisonnement donc, « il n'est pas possible à

(193) MENDÈS-FRANCE : « La République Moderne », *op. cit.*, pp. 88 et suiv., et p. 128.

(194) Voir l'intervention de M. Coste-Floret au Comité Consultatif Constitutionnel. « Travaux préparatoires... », *ibid.*, p. 182. Et M. Paul Reynaud riposte qu'il a toujours proposé, pour éviter des élections inopportunes, que le Président de la République puisse les ajourner en cas de circonstances dangereuses.

(195) Rapport Vinot précité, *J.O.*, Cons. Econ., Av. et Rapp. 1955, p. 436.

la souveraineté de s'exercer à la fois dans l'instant présent et aussi dans l'avenir » (196).

Ce raisonnement n'est pas exact sur le plan juridique puisque les Assemblées ont toujours le droit de défaire ce qu'elles ont déjà fait. Pratiquement, le Parlement ne retrouverait pas toute sa liberté dans l'adoption des mesures annuelles; il marquerait quelque hésitation à remettre en cause un programme qui a été voulu et sanctionné par lui et dont les dépenses peuvent être déjà engagées pour une grande part. Cette limitation de la liberté des Assemblées serait compensée par le renforcement de leur contrôle sur l'exécution d'un programme de travail précis et concret qui a été établi en commun.

c) On connaît les règles prescrites par la Constitution du 4 octobre 1958 afin d'assurer la stabilité ministérielle. En fait, tant qu'on n'apporte pas au régime un changement radical, qui abolit la responsabilité ministérielle et le droit de dissolution, les crises ministérielles restent toujours possibles. Dans ces conditions, il ne serait pas question de faire cadrer la durée du Gouvernement et du plan avec celle de la législature. Le renversement du Gouvernement ou la dissolution de l'Assemblée nationale viendrait modifier les données de ce schéma.

Cependant, on a proposé, dans le cas de la dissolution, de prolonger le plan, de prévoir une prévision sous forme de plan intérimaire, afin d'amener à concordance les dates de la fin du plan et de la séparation de la nouvelle Assemblée (197). Nous nous opposons à la rigidité de cette formule qui ferait dépendre la durée des plans économiques de la durée variable des législatures successives. Elle aboutirait, d'ailleurs, à prolonger à l'excès la durée d'un plan dans le cas où la dissolution interviendrait tôt dans la période d'une législature.

C'est pourquoi, nous préférons, avec Jean Meynaud, laisser à chaque législature l'exécution finale d'un programme et le lancement d'un autre programme, autant de réalisations qui demandent du temps (198). Les Chambres disposeraient ainsi d'un délai de réflexion avant d'entreprendre ou de suggérer des changements dans l'orientation de l'effort, ce qui favoriserait la continuité du dessein. Remarquons seulement qu'une législature continuerait l'exécution du plan de la législature précédente avec des modifications éventuelles. En fait, il n'y a pas de moyens permettant d'obliger chaque législature, comme le propose M. Meynaud, à respecter l'œuvre accomplie par sa devancière. Cela dépend, dans une large mesure, de la discipline

(196) M. Vinot devant le Conseil Economique, Bulletin du Cons. Econ., n° 18, 1955, pp. 352-353.

(197) André Nouven : « Le contrôle politique du Plan... », *op. cit.*, 1961, pp. 84-85.

(198) Meynaud : « Planification et Politique », *op. cit.*, 1963, p. 160.

que le Parlement saura s'imposer. La solution se trouve essentiellement, dit M. Vedel, dans l'éducation économique des citoyens, des parlementaires en particulier, qui devraient concevoir que, lorsqu'un plan est commencé, il forme un tout, qu'il est difficile de ne pas le mener à son terme (199).

Ainsi, le Troisième Plan de Modernisation et d'Equipement était initialement prévu pour une période de cinq ans (1957-1961) permettant d'en faire un plan de législature. Mais, par suite de retards, le IIIe Plan fut voté pour quatre ans (1958-1961). Le Ve Plan est un plan quinquennal (1966-1970). Néanmoins, cela n'a pas nécessairement pour effet d'en faire un plan de législature.

§ 3. — L'avis du Conseil Economique.

Le Conseil économique s'est saisi, le 8 juin 1954, sur l'initiative de M. André Philip, de l'étude des problèmes d'ordre économique et social qui résultent du principe de l'annualité budgétaire. Cette étude fut confiiée à la Commission des finances, du crédit et de la fiscalité dont les travaux ont occupé 16 séances et ont donné lieu à l'audition des personnalités telles que M. Vedel, M. Barangé, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale et M. Goetz, directeur du budget. La Commission a en outre mis à profit des études déjà accomplies et un rapport fut présenté par M. Vinot. Le Conseil a émis son avis le 12 juillet 1955. Il convient de résumer les points de cet avis sur le sujet.

A. — En ce qui concerne les dépenses d'équipement.

Le Conseil économique émet l'avis :

1° Que dans les six premiers mois de chaque législature doit être soumis au vote du Parlement *un véritable budget des lois de programmes valables pour la durée de la législature.*

2° Que ce budget global d'ouverture de crédits doit être assorti *d'un échéancier applicable aux autorisations de paiement* (avec garantie *d'un minimum de paiements*).

3° Qu'un état *de prévisions des voies et moyens* doit accompagner le budget d'ouverture de crédit.

4° Qu'une procédure *de collectifs d'adaptation* doit intervenir à intervalles réguliers et à tout le moins chaque année, afin d'apporter

(199) L'exposé de M. Vedel devant la Commission des Finances du Conseil Economique, *J.O.*, Cons. Econ. Av. et Rapp., 1955, p. 438.

au budget global d'ouverture de crédits les modifications correspondant aux rectifications des lois de programmes justifiées par les événements, en particulier par la conjoncture économique, qu'il s'agisse aussi bien des lois de programmes nouvelles, de compléments ou d'adjonctions aux lois anciennes que de réductions de programmes comportant annulation de crédits.

B. — En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement.

Le Conseil émet l'avis :

1° Que, fondamentalement, le budget de fonctionnement doit continuer à être établi et voté *selon les principes de l'annualité budgétaire.*

2° Que, toutefois, la concordance doit être assurée en tout état de cause entre le budget de programmes et le budget de fonctionnement pour autant que *certains éléments du budget de fonctionnement sont le complément nécessaire du budget de programmes* en assurant son efficacité d'application.

3° Qu'à cet effet une loi dite « loi de rattachement » doit être votée, soit en annexe du budget global pluriannuel d'ouverture des crédits de programmes, soit, de façon préférable, en annexe de la loi annuelle de Finances (ce qui permettrait la discussion annuelle des cas d'espèces) indiquant et précisant les chapitres de crédits ouverts dans le cadre du budget annuel de fonctionnement et dépendant, à titre complémentaire, conséquent ou corrélatif, du budget global pluriannuel d'ouverture de crédits.

4° Que l'effet de cette loi de rattachement *doit être de reporter à la discussion du collectif d'adaptation* concernant le budget global d'ouvertures de crédit, la discussion et le vote des crédits annuels des dépenses de fonctionnement comprises dans la loi de rattachement, en fonction des modifications des lois de programmes.

5° *Que, jusqu'au vote du collectif d'adaptation,* les propositions du Gouvernement en matière de dépenses de fonctionnement comprises dans la loi de rattachement sont *réputées valables de plein droit.*

Les autres points étant déjà discutés, nous nous contenterons ici de faire certaines remarques pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement.

1° Les dépenses de fonctionnement s'accommodent, en général, du principe de l'annualité budgétaire. Toutefois, il fut proposé d'étendre la pluriannualité à la généralité des dépenses de fonctionnement (200), motif pris du retard important dans le vote du budget, ce

(200) M. Malterre devant le Conseil Economique, *in* Bull. du Cons. Econ., précité, p. 350.

qui détermine l'administration à attendre longtemps pour passer ses commandes et entraîne des perturbations sérieuses pour les entreprises.

En effet, ces inconvénients étaient dus au vote tardif du budget et non pas à l'étroitesse du cadre annuel à ce propos. Certes, le budget pluriannuel de fonctionnement pourrait faire l'objet de collectifs d'adaptation annuels. Mais, d'une part, il n'est pas aisé de procéder aux ajustements annuels dans le sens de la réduction d'une dépense déjà approuvée. Il s'agit d'une initiative à prendre; la « présomption » joue dans le sens du maintien de la dépense, beaucoup plus que dans le cas de l'annualité.

D'un autre côté, même s'il est aisé de procéder à la réduction de crédits qu'on aura voulus préalablement rendre irrévocables, il y aura là une contradiction.

2° Il n'en reste pas moins que certaines dépenses de fonctionnement sont le complément nécessaire du budget d'équipement; d'où la nécessité de programmer ces dépenses de fonctionnement. Mais, quel est le critère de ces dépenses devant figurer dans un budget de programmes ?

Ce critère réside, d'après le rapport précité de M. Vinot, « dans l'idée que, lors de la mise en œuvre d'un équipement, il se peut, ou bien que l'on trouve sur le "marché" le personnel et les fournitures nécessaires à cette mise en œuvre, ou bien qu'au contraire il soit nécessaire de faire appel à des apports spécialisés, qui ne se rencontreraient pas ordinairement s'il n'y avait l'équipement nouveau et la nécessité de l'utiliser.

« Dans le premier cas, ajoute le rapport, il n'y aurait nullement lieu de renoncer à l'annualité, puisqu'il suffirait du crédit de fonctionnement ordinaire. Dans le second cas, par contre, et devant la nécessité que soient préparés en temps voulu les hommes et les fournitures auxquels il faudra recourir le moment venu, les conditions seraient réunies pour justifier la dérogation. »

Conclusion générale

Les règles traditionnelles du droit budgétaire, qui étaient jadis considérées comme principes intangibles, ont subi de multiples transformations. Quant à nous, nous savons, avec le Professeur Georges Hostelet, que l'efficacité de toute règle d'action humaine est conditionnée, qu'aucune règle n'est immuable si l'on veut obtenir ce qu'on attend d'elle. Les dérogations aux règles de procédure budgétaire ne sont pas condamnées par nous *a priori* (1). On se rend compte des impératifs économiques et financiers qui s'opposent à une application sans nuances de ces principes budgétaires classiques.

Toutefois, nous estimons que le système actuel apporte des limitations excessives aux pouvoirs du Parlement. L'autorisation législative joue avec beaucoup moins de rigueur. L'accumulation des assouplissements et des tolérances fait du budget un document singulièrement élastique (2) : il s'agit notamment de l'assouplissement de la spécialité budgétaire, en particulier par la notion de services votés qui représentent la majeure partie des crédits budgétaires; il s'agit encore des notions de crédits évaluatifs, provisionnels et globaux et des procédés de transfert et virement.

Certes, des contraintes de fait et de droit pèsent sur le budget de l'Etat et réduisent la liberté d'action non seulement du Parlement, mais également du Gouvernement. Le maintien du fonctionnement de l'Etat, la reconduction des services acquis, l'acquittement des engagements antérieurs, la subordination du budget au Plan et à l'économie nationale tout entière, laquelle dépend à son tour d'une économie régionale et de la concurrence internationale, sont des exemples de ces impératifs. Mais il n'en reste pas moins que le régime actuel laisse essentiellement au Gouvernement, et non pas au Parlement, le

(1) G. Hostelet : « Les caractères et les emplois comparés des différentes espèces de budgets et de bilans », *op. cit.*, p. 387.

(2) L. Tron : « Loi de finances et Parlement », R. Polit. et Parl., septembre 1963, p. 21.

soin d'adapter les finances de l'Etat à ces impératifs et de répondre aux contraintes qui pèsent sur elles.

Les prérogatives parlementaires ont été singulièrement amoindries en matière budgétaire : la limitation stricte du droit d'initiative parlementaire, les délais de rigueur, la large intervention du pouvoir réglementaire en matière de décision budgétaire, etc. A quoi s'ajoutent d'autres dispositions qui ne sont pas spéciales aux lois de Finances : la priorité donnée au Gouvernement dans l'établissement de l'ordre du jour, la demande d'un vote bloqué, les conditions de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, etc.

Ces mesures draconiennes sont d'autant plus significatives en matière budgétaire qu'il est plus difficile pour le Parlement de tourner les restrictions apportées au droit d'initiative et d'amendement (3). La réduction indicative est peu efficace car elle ne gêne pas le Gouvernement qui peut se contenter des crédits réduits. Par ailleurs, le Parlement, sous la IV^e^ République, employait la procédure du refus de discuter les crédits, par l'adoption d'une motion préjudicielle, en vue d'ajourner la discussion de tel ou tel chapitre jusqu'à ce que le Gouvernement ait donné satisfaction aux vœux des parlementaires. Ce procédé a perdu beaucoup de son efficacité en raison des sanctions dont sont assortis les dépassements des délais assignés aux débats budgétaires.

Ainsi, le Gouvernement dispose d'un ensemble d'armes suffisantes pour le prémunir contre les modifications importantes de son projet. Le Parlement ne collabore plus avec le Gouvernement pour l'élaboration du budget.

Certes, les Chambres avaient fait, dans le passé, un usage excessif de leurs prérogatives en la matière, comme dans les autres matières. D'autre part, le leadership de l'exécutif est de plus en plus un phénomène général commandé par la multiplicité des tâches qu'assume présentement l'Etat et par la technicité des problèmes à notre âge technique. C'est pourquoi la distinction se fait actuellement moins entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif qu'entre pouvoir d'action et pouvoir de contrôle.

D'aucuns vont jusqu'à préconiser la suppression totale du pouvoir législatif des Assemblées parlementaires pour les cantonner dans une tâche de contrôle de l'action du Gouvernement. Ainsi, le Professeur P.-M. Gaudemet ne reproche pas à la conception de la loi de la V^e^ République d'avoir remis très largement à l'exécutif le soin d'édicter les règles juridiques, mais plutôt d'avoir maintenu la compétence législative des Assemblées (4).

(3) Cf. J. Le Bourva : « Réforme budgétaire », R.S.F., 1959, p. 481.
(4) La loi dans la Constitution de 1958, art. précité, pp. 396-397.

Dans une optique bien différente, nous nous sommes opposés à cette opinion. En effet, quoiqu'on puisse dire de la valeur technique des projets et des propositions de loi, l'exclusion des Assemblées de la confection des lois aboutirait à aggraver encore le déséquilibre des pouvoirs au détriment de la représentation nationale. Cette formule de répartition des compétences favoriserait grandement le Gouvernement puisque les moyens de contrôle politique sont, soit trop faibles pour être efficaces, soit trop puissants pour être fréquemment utilisés. La revalorisation des pouvoirs législatif et budgétaire du Parlement obligerait, au contraire, le Gouvernement à donner satisfaction aux vœux des Chambres ou, tout au moins, à chercher avec elles une solution transactionnelle.

Si la distinction rigide entre pouvoir de législation et pouvoir d'exécution est dépassée, il n'est pas question pour nous de la remplacer par une autre distinction entre pouvoir d'action et pouvoir de contrôle. En tout cas, dans une certaine mesure, le contrôle parlementaire s'exprime non seulement dans les questions, interpellations et la mise en cause de la responsabilité ministérielle, mais encore et surtout dans les relations quotidiennes entre les Assemblées et les membres du Gouvernement. Que ce soit lors du vote du budget ou des autres lois de Finances, à l'occasion de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi, l'activité des ministres est constamment critiquée (5).

L'intervention du Parlement dans l'activité gouvernementale et la participation du Gouvernement à la fonction législative devraient faire conclure à une collaboration intime des organes de l'Etat aux fonctions de celui-ci plutôt qu'à une nouvelle formule de séparation des pouvoirs qui consisterait dans la répartition des compétences successives. Trop souvent on a « assimilé l'intensité démocratique d'une Constitution à la faiblesse; démocratie était synonyme de contrôle du pouvoir; il faut maintenant qu'elle en devienne l'exercice » (16).

Ainsi, l'idée qui nous anime, c'est qu'il est possible de revaloriser le rôle du Parlement sur tous les fronts. En ce qui concerne la législation, il convient de décharger le Parlement des décisions secondaires pour qu'il puisse se contenter de déterminer les principes fondamentaux, de fixer les règles principales, et de ne faire que cela, mais alors de le faire en toute matière (7).

Quant à l'intervention du Parlement en matière financière, l'interdiction faite aux Parlementaires de proposer des dépenses est géné-

(5) Cf. J. Meynaud : « Le rôle de l'Exécutif dans l'Etat moderne », Bull. Intern. des Sc. Soc., n° 2, 1958, pp. 246-47.

(6) Plan et efficacité politique, par Econ. et Human., n° 136, nov.-déc., 1961, p. 81.

(7) Charlier : « Vicissitude de la loi », Mélanges Maury, art. précité, p. 317.

ralement acceptée, car, dit-on, ce ne sont pas eux qui ont la responsabilité du fonctionnement des services publics. Il n'en reste pas moins que l'application rigoureuse de cette interdiction est critiquée. En revanche, on estime que l'interdiction de diminuer les ressources est contraire au principe du consentement à l'impôt qui est de l'essence même du régime parlementaire (8).

Nous allons plus loin, avec le Professeur Charlier, puisque nous permettons aux Parlementaires de proposer des dépenses, en laissant au Gouvernement le soin de se battre contre les initiatives qui lui paraîtraient fâcheuses (9). En effet, la Constitution actuelle a multiplié les techniques constitutionnelles et parlementaires en vue de faire fonctionner le régime, mais il faut parfois savoir s'en remettre à l'entente politique des pouvoirs et à la sagesse commune (10). Il convient donc de restituer aux Assemblées les prérogatives qu'elles ont perdues. En attendant, dans l'état actuel des choses, tout dépend de la bonne volonté du Gouvernement. Les dispositions en question doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne veulent pas interdire complètement l'intervention parlementaire, mais simplement ne l'admettre qu'avec l'accord du Gouvernement (11). Le Gouvernement accepte quelquefois des amendements parlementaires — surtout quand ils émanent de sa majorité — amendements auxquels il pouvait opposer certains articles de la Constitution, et ne manque pas d'apprécier la valeur du texte issu des travaux parlementaires, lorsque celui-ci est meilleur que le texte qu'il avait déposé (12). Mais il importe que l'esprit de conciliation ne s'arrête pas aux rapports du Gouvernement et de sa majorité parlementaire. Ainsi, nous pouvons imaginer un

(8) En ce sens, VEDEL : « Cours de finances publiques », 1961-1962, p. 448 ; TROTABAS : « Le droit d'initiative en matière de dépenses... », art. précité ; SOULIER, « L'art. 17 de la Constitution et ses incidences sur la Réforme Budgétaire », art. cité, pp. 26-27 ; L. TRON : « Loi de finances et Parlement », art. cité, p. 23. Voir également les interventions de MM. Dejean, Triboulet et Courrière devant le Comité Consultatif Constitutionnel, Travaux préparatoires, *op. cit.*, pp. 1013, 1014, 1134 et 1135.

(9) CHARLIER : « Cours d'institutions financières », 1959-1960, *op. cit.*, pp. 353-354.

(10) L. Hamon, note, S. Juris, 1964, pp. 111-112.

(11) M. Loïc Philip estime (note sur la décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1961, S. Juris, 1961, pp. 167 et 168) que le Conseil Constitutionnel en déclarant non conformes à la Constitution les amendements parlementaires qui aggravent les charges publiques, n'a pas compris ainsi l'art. 40 de la Constitution. Nous ne partageons pas cette opinion. En effet, le Gouvernement avait opposé, lors des débats parlementaires sur les amendements considérés, l'art. 40 et manifesté plusieurs fois son intention de saisir le Conseil Constitutionnel du différend avant la promulgation de la loi (*J.O.*, Déb. Sénat, 1960, p. 2251). En tout cas, nous comprenons mal comment le Gouvernement saisirait le Conseil d'un texte s'il l'avait déjà explicitement accepté.

(12) Voir, par exemple, la déclaration du Secrétaire d'Etat aux Finances, *J.O.*, Déb. A.N., 1959, p. 3285.

pacte d'élargissement de l'intervention parlementaire, un accord entre le Parlement et le Gouvernement, qui, basé sur une certaine générosité, serait parfaitement possible.

Quant à la répartition des crédits entre les services et les chapitres, nous préférons dans une certaine mesure revenir au système du décret de 1956 qui permettait au Parlement d'intervenir non seulement lors de la discusion des crédits, mais également, dans un certain délai, après le vote. Vu la brièveté des délais assignés aux débats budgétaires et le régime de travaux intensifs auquel sont soumis les parlementaires, cette faculté de double évocation constituerait pour le Parlement une garantie supplémentaire (14).

La plupart des auteurs et des parlementaires initiés veulent compenser l'amenuisement de l'autorisation budgétaire par un resserrement du contrôle parlementaire sur l'exécution du budget. Quant à nous, fidèle à l'idée qui nous anime, nous exprimons le vœu de voir croître l'intérêt et de l'autorisation préalable et du contrôle postérieur.

En effet, le contrôle de l'exécution a une importance considérable. Tout d'abord, le budget étant un processus continu, le contrôle des comptes publics influe sur l'élaboration de la politique financière future. L'économie et l'efficience réalisées dans un certain service permettent d'affecter des fonds à d'autres services et de réviser tout le programme de politique financière du Gouvernement. D'autre part, le contrôle de l'exécution du budget, portant tant sur la régularité comptable des opérations que sur l'organisation, le fonctionnement et les méthodes de travail de l'administration, permet au Parlement de pénétrer l'action des services et de saisir sur le vif le fonctionnement des rouages de l'Etat.

Si le Parlement, vu le poids des habitudes, n'attache pas à la loi de règlement l'intérêt qu'il faudrait, il n'en subsiste pas moins qu'il peut actuellement remplir plus efficacement son rôle à cet égard. Il est devenu possible, avec le dépôt moins tardif des projets de loi de règlement, avec la stabilité gouvernementale et la mise à la disposition des Assemblées des moyens indispensables à l'exercice de leur contrôle, que l'examen de ces projets acquière une nouvelle efficacité; les critiques pourront ainsi s'adresser à l'auteur de la faute qui sera encore effectivement au pouvoir.

(13) Maurice Hauriou parlait d'un pacte à propos de l'invitation faite par le Parlement au Gouvernement de prendre des R.A.P. Le Professeur R. Guillien imagine, en sens inverse, un pacte d'élargissement du domaine législatif par l'interprétation de l'art. 41 de la Constitution dans le sens que nous avons donné à l'art. 40. Cf. R. Guillien, A Propos d'un mot de Maurice Hauriou : le « Pacte » fondement théorique et pratique des régimes parlementaires français, *in* Mélanges A. Svolos, *op. cit.*, pp. 55 et suiv.

(14) Cf. Lesguillons, *in* « Le contrôle parlementaire... », *op. cit.*, pp. 204-205.

Toutefois, nous ne nous rallions pas à la thèse qui préconise la conversion de l'action financière du Parlement vers le contrôle de l'emploi des deniers publics. On dit que la politique, dans son programme, est affaire d'intention, mais dans sa responsabilité, elle est surtout affaire de réalisation. Le budget n'est jamais, dit-on, qu'un aperçu prévisionnel de la dépense publique dont la réalité n'apparaît que dans les comptes présentés à l'appui des projets de loi de règlement.

Selon nous, au contraire, ce qui importe le plus, au point de vue des rapports entre les pouvoirs constitutionnels, c'est la formulation de la politique, l'œuvre de conception. Le rôle des Assemblée politiques, c'est d'examiner les objectifs de l'activité gouvernementale, la répartition des crédits entre ces objectifs et l'exactitude des évaluations. Les Chambres doivent avoir la possibilité de se prononcer au préalable sur les propositions du Gouvernement qu'elles feront leurs, avant de pouvoir incriminer ce dernier pour ne pas les avoir exécutées (15).

Une autre perspective ouverte au renforcement du rôle du Parlement doit être recherchée dans l'ensemble des phases de la planification, laquelle commande les œuvres législatives et budgétaires. Ainsi, il faut associer les élus du peuple à la planification, dès le départ, lors du choix des orientations et des grandes options, ainsi que dans la rédaction du Plan lui-même. Certes, le rôle de la technocratie est plus marqué à cet égard, mais il importe de mettre à la disposition des Chambres les experts et les moyens d'investigation nécessaires. Les politiques se transformeraient par là en techniciens pour parvenir à un exercice conscient du pouvoir. Ces « technopoliticiens » seront en mesure d'exercer le pouvoir mieux que le technicien pur et mieux que le politicien classique (16).

La recherche de la démocratie, dans toutes les directions que nous venons d'esquisser, nous semble tout à la fois possible et nécessaire. Elle est d'une part possible : sans toutefois dissimuler les difficultés de tous ordres qui affectent l'entreprise, nous croyons que le sort de la démocratie n'est pas lié à une quelconque évolution irrésistible et irréversible. Le sort de la démocratie dépend de ce que nous ferons ou ne ferons pas à cet égard.

Ces vues peuvent sembler utopiques dans l'état actuel des choses et peuvent être qualifiées de doctrinales, mais comme le fait remar-

(15) En sens contraire, on dit que le contrôle préalable est plutôt une substitution d'action contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Voir, par exemple, Léon Bertrand : « Le contrôle parlementaire des finances publiques », *op. cit.*, p. 10 et Louis Lucas : « Les pouvoirs propres des Commissions des Finances », art. cité, pp. 750-751.

(16) P.M. Gaudemet : « Technocratie et démocratie », art. cité, pp. 186-187.

quer M. le Doyen Vedel, les vues dites théoriques ne sont souvent que la synthèse de résultats expérimentaux (17).

Notre recherche de la démocratie est d'autre part nécessaire, car les bonnes institutions exigent, d'une part, la stabilité gouvernementale, et da'utre part la volonté d'assurer à chaque organe de l'Etat une part réelle du pouvoir. M. le Doyen Vedel préconise, pour assurer la stabilité, un régime présidentiel avec, pour résoudre les conflits majeurs, une procédure qui permette au Président et à l'Assemblée nationale, sur un pied de parfaite égalité, de provoquer avant terme des élections générales intéressant à la fois le mandat présidentiel et les mandats législatifs. Ce système nécessiterait un « concert » entre les pouvoirs publics, et la stabilité gouvernementale permettrait « la restitution au Parlement de ses pleines prérogatives en matière de législation, de finances et de contrôle de la politique étrangère » (18). Sans prendre position sur les diverses solutions proposées pour assurer la stabilité gouvernementale, il importe, selon nous, après avoir adopté l'une ou l'autre de ces solutions, de restituer au Parlement ses pleines prérogatives en matière de législation, de finances et de contrôle politique. Comme l'a dit Léon Blum, « il y a peut-être quelque chose de pire que de fermer un Parlement, c'est de le rendre ridicule » (19).

Vu,
Le Président de la thèse :
G. VEDEL.

Vu,
Le Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris :
G. VEDEL.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :
J. ROCHE.

(17) Vers le régime présidentiel ? R.F.S.P., 1964, p. 25.
(18) *Ibid.*, p. 30.
(19) Cité par J. Petot, art. précité, R.S.F., 1958, n° 2, p. 309.

Bibliographie

OUVRAGES CITES

(Ouvrages généraux et spéciaux et thèses de doctorat)

ARNE (S.) : « Le Président du Conseil des Ministres sous la IV^e^ République », L.G.D.J., 1962.

AVRIL (P.) : « Le régime juridique de la V^e^ République, L.G.D.J., 1964.

BAGEHOT (W.) : « La Constitution anglaise », 1869.

BATAILLER (F.) : « Le Conseil d'Etat juge constitutionnel », L.G.D.J., 1966.

BAUCHET (P.) : « Propriété publique et planification (Entreprises publiques non financières) », édit. Cujas, 1962.

— « La planification française. Quinze ans d'expérience », édit. du Seuil, 1962.

BERLIA (G.) : « Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, de Duguit, H. Monnier et R. Bonnard », L.G.D.J., 1952.

BERTRAND (Léon) : « Le contrôle parlementaire des finances publiques », Imp. Mont-Louis et P.R.

BILLY (J.) : « Les techniciens et le pouvoir », Que sais-je ? P.U.F., 1960.

BLAMONT (E.) : « Les techniques parlementaires », Que sais-je ? P.U.F., 1958.

BOUISSON (M.) : « La Chambre des Lords », A. Colin, 1957.

BRITTAIN (Sir H.) : « The british budgetary system », G. Allen and Unwin, London, 1959.

BUCK (Arthur E.) : « Public budgeting », Harper and Brothers, New York, 1929.

BURDEAU (G.) : « Traité de Science Politique », 7 volumes, L.G.D.J., 1957.

— « Droit constitutionnel et institutions politiques », 8^e^ édit., L.G.D.J., 1959.

BURKHEAD (Jesse) : « Government budgeting », J. Willy, New York, 1961.

BUTULOGLI (K) : « Quelques aspects théoriques et pratiques de la politique des investissements dans la planification française », Thèse, Paris, 1957.

BUTY (R.) : « Le vote du budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire », Thèse, Paris, 1926, P.U.F.

CAMPION (G.) : « An introduction to the procedure of the House of Commons », Mac Millan, London, 1950.

CAMPION (G.) et LIDDERDALE (D.W.S.) : « La procédure parlementaire en Europe », étude comparée, Cah. de la F.N. des Sc. Polit., n° 73.

CARRÉ DE MALBERG (R.) : « Contribution à la théorie générale de l'Etat », 2 volumes, C.N.R.S., 1963.

Cazès (B.) : « La planification en France et le IV^e Plan », les édit. de l'Epargne, 1962.

Charlier (R.E.) : « Cours d'institutions financières », Les Cours de Droit, 1959-1960.

Chonez (R.) : « Des attributions du pouvoir législatif en matière budgétaire », Thèse, Paris, 1901.

Chubb (Basil) : « The control of public expenditure », Oxford, 1952.

Cleveland (F.A.) and Buck (A.F.) : « The budget and responsible government », The Mac Millan C°, New York, 1920.

Club Jean Moulin : « L'Etat et le citoyen », édit. du Seuil, 1961.
— « La force de frappe », édit. du Seuil, 1963.

Colloque de Grenoble : « La planification comme processus de décision », Cah. de la F.N.S.P., n° 140, 1965, A. Colin.

Colloque « France-Forum » : « La Démocratie à refaire », les Edit. Ouvrières, 1963.

Cotteret (J.M.) : « Le pouvoir législatif en France », L.G.D.J., 1962.

Davenport (E.H.) : « Parliament and the taxpayer », London, 1918.

de Laubadère (A.) : « Traité élémentaire de droit administratif », 2^e éd., L.G.D.J., 1957.

Delbez (L.) : « Eléments de finances publiques », édit. A. Pedone, 1955.

Delion (A.G.) : « L'Etat et les entreprises publiques », Sirey, 1959.
— « Le statut des entreprises publiques », édit. Berger-Levrault, 1963.

Delvolvé (P.) : « Le Plan et la procédure parlementaire », Mémoire D.E.S. de Sc. Polit., octobre 1963.

Delvolvé (P.) et Lesguillon (H.) : « Le Contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire », Trav. et Recherches de la Faculté de Droit, série « Dr. Pub. », n° 1, P.U.F., 1964.

Dicey (A.V.) : « Law of the Constitution », tenth édit., Mac Millan & C° Ltd., London, 1962.

Duguit (L.) : « Traité de Droit Constitutionnel », 3^e édit., 1928.
— « Manuel de Droit Constitutionnel », 3^e édit., 1918.

Dupont (O.) : « Le Sénat français et le vote des lois de finances », Thèse, Paris, 1917, L.G.D.J.

Duverger (M.) : « Institutions financières », Thémis, 1956.
— « Droit Constitutionnel et institutions politiques », Thémis, 3^e édit., 1958.
— « La V^e République », P.U.F., 1960.
— « Institutions financières », Thémis, 3^e édit., 1960.
— « La VI^e République et le régime présidentiel », A. Fayard, 1961.

Einzig (Paul) : « The control of the purse », Secker and Warburg », London, 1959.

Esmein : « Eléments de droit constitutionnel », 8^e édit., Sirey, 1928.

Figère (M.) : « La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire », Thèse, Ateliers H. Peladan, 1951.

Flambard (G.) : « Le refus du budget », Thèse, Caen, 1905.

Friedrich (Carl J.) : « La démocratie constitutionnelle », P.U.F., 1958.

Galloway (George B.) : « The legislative process in Congress », New York, 1953, T.Y. Crowell Comp.

Garrigou-Lagrange (J.M.) : « Le contrôle de l'élaboration du Plan par l'Assemblée Nationale », Mémoire, D.E.S. de Sc. Polit., fév. 1964.

Gascuel (A.) : « Aspects du IV^e Plan », Berger-Levrault, 1962.

GAUDEMET (P.M.) : « Cours de finances publiques », Les Cours de Droit, 1964-1965.

GEORGE (H.) : « Le droit d'initiative parlementaire en matière financière depuis la Constitution de 1946 », Thèse, Bordeaux, imp. Delmas, 1956.

GOGUEL (F.) : « Le rôle financier du Sénat français », Thèse, Paris, édit. Sirey, 1938.

GOGUEL (F.) et autres : « Le travail parlementaire », P.U.F., 1955.

GOMEL (C.) : « Histoire financière de la Législative et de la Convention », Paris, 1905, 2 volumes.

HAMILTON, MADISON, JAY : « The Federalist Papers », the New American Library, New York.

HAURIOU (A.) : « Droit constitutionnel et institutions politiques », édit. Montchrestien, 1966.

HAWTREY (R.G.) : « The Exchequer and the control of expenditure », Oxford, 1921.

HERMANN (N.) : « La préparation et le vote du budget fédéral aux Etats-Unis », Thèse, Paris, 1954, édit. de l'Epargne.

HICKS (Ursula K.) : « British Public Finances », Oxford Univ. Press, 1958.
— « Public Finances », Cambridge University Press, 1961.

HICKS (Ursula K.) et autres : A symposium « Federalism and economic growth », London, 1961.

HOSTELET (G.) : « Les caractères et les emplois comparés des différentes espèces de budgets et bilans », Courtrai, Impr. Groeninghe, 1952.

HOUSSEL (A.) : « La commission des finances de l'Assemblée Nationale sous la la IV^e^ République », Thèse, Paris, 1958.

JENNINGS (W.I.) : « Cabinet government », 3^e^ édit., Cambridge, 1961.

JÈZE (G.) : « Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française », édit. Giard & Brière, 1909.
— « Traité de science des finances », tome I : Le budget, édit. Giard & Brière, 1910.

KATZAROV (Konst.) : « Théorie de la nationalisation », Neuchatel, 1960.

KEIR (Sir D.L.) : « The constitutional history of modern Britain since 1485 », sixth edit., Adam and C. Black, London, 1960.

LAFERRIÈRE (J.) et WALINE (M.) : « Traité élémentaire de science et de législation financières », L.G.D.J., 1952.

LASKI (H.J.) : « Le gouvernement parlementaire en Angleterre », P.U.F., 1950.

LAWSON and BENTLEY : « Constitutional and administrative law », Butteworth, London, 1961.

LECA (C.) : « Les retards dans le vote du budget en France, leurs inconvénients, leurs remèdes », Thèse, Rennes, 1913, édit. La Rochelle.

LIDDERDALE (D.W.S.) : « Le Parlement français », A. Colin, 1954.

MACNEIL (Neil) and METZ (Harold W.) : « The Hoover report 1953-1955 », New York, 1959, The MacMillan Company.

MAITLAND (F.W.) : « The constitutional history of England », Cambridge University Press, 1955.

MARCHAL (J.) : « Nouveaux éléments de comptabilité nationale française », Cujas, 2^e^ édit., 1962.

MANSARD (P.) : « Les vicissitudes de la notion du budget de l'Ancien Régime au début de la Restauration », Thèse, Paris, 1948.

MARION (M.) : « Histoire financière de la France depuis 1715 », Paris, 1914-1931, 6 volumes.

MARTIN DE MEREUIL (A.) : « Le budget, de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration », Thèse, Lille, 1912.

MATHIOT (A.) : « Le régime politique britannique », Cah. de la F.N. des Sc. Polit., n° 68.

MAY (Sir T. Erskine) : « Treatise on the law, privileges proceedings and usage of Parliament », 16 edit., Butterworths, London, 1957.

MENDÈS-FRANCE (P.) : « La République moderne », Idées, 1962.

MEYNAUD (J.) : « Planification et politique », ét. de sc. po. 6, 1963.

MEYNAUD (J.) et autres : « Le rôle de l'Exécutif dans l'Etat moderne », Bul. des sc. soc., vol. X, n° 2, 1958.

MICHON (L.) : « Le Gouvernement parlementaire sous la Restauration », Paris, 1905.

MONTESQUIEU : « De l'esprit des lois », 2 volumes, édit. Garnier, 1961.

NOUVEN (A.) : « Le contrôle politique du Plan de modernisation et d'équipement », Mémoire, D.E.S., Dr. Pub., 1961.

OGG (F.A.) et RAY (P.O.) : « Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique », P.U.F., 1958.

PERROUX (F.) : « Le IV^e Plan Français », Que sais-je ? P.U.F., 1962.

PIERRE (E.) : « Traité de droit politique, électorale et parlementaire », 5^e édit., 1924.

« Politique et technique », travaux du Centre de Sc. Polit. de l'Inst. d'Et. Jurid. de Nice, P.U.F., 1958.

PONS (B.) : « Le droit d'amendement en matière budgétaire », Thèse, Toulouse, 1936, édit. Paillès et Chataigner.

PORTUGALL (F.) : « L'expérience des Plans économiques en France depuis 1947 et ses incidences constitutionnelles », Thèse, Université de la Sarre, 1956.

PRÉLOT (M.) : « Institutions politiques et droit constitutionnel », 3^e édit., Dalloz, 1963.

SMITH (Adam) : « The wealth of nations », Dent & Sons, London, 2 vol.

STORUM (R.) : « Le budget », Guillaumin, 7^e édit., 1913.

TEITGEN (P.H.) : « Cours de finances publiques », Les Cours de Droit, 1962-1963.

Travaux préparatoires de la Constitution de 1958 - Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel, La Documentation Française, 1960.

TROTABAS (L.) : « Institutions financières », Dalloz, 4^e édit., 1962.
— « Finances publiques », Dalloz, 1964.

Union Interparlementaire : « Parlements », P.U.F., 1961.

WALINE (M.) : « Droit administratif », 9^e édit., Sirey, 1963.

VARIN-BERNIER (M.) : « L'application actuelle des principes du droit budgétaire », Thèse, Paris, 1944.

VEDEL (G.) : « Manuel élémentaire de droit constitutionnel », 1^re édit., 1949.
— « Cours de législation financière », Les Cours de droit, 1956-1957.
— « Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques », Les Cours de Droit, 1960-1961.
— « Cours d'institutions financières », Les Cours de Droit, 1961-1962.
— « Droit administratif », Thémis, 1964.

WOLFF (G.) : « La trésorerie britannique », Thèse, L.G.D.J., 1960.

CHRONIQUES ET ARTICLES DES REVUES

ANDRÉ : « Opérations d'exécution du budget (Dépenses publiques), *in* La Réforme Budgétaire, t. II.

APPLEBY : « The influence of the political order », *in* American Political Science Review, Washington, avril 1948.

BAUDET (F.) : « La force juridique des résolutions parlementaires », R.D.P., mars-avril 1958, n° 2.

BLAMONT (E.) : « Le Parlement dans la Constitution de 1958 », extrait du Juris-Class. Adm., Libr. Technique, 1960.

BOURDONCLE (R.) : « Le régime juridique de la planification française », S., chron., 1958, p. 36.

CADART (J.) : « Le "Parliament Act" de 1949 et la consolidation du bicaméralisme limité en Grande-Bretagne », R.D.P., juillet 1952.

CADOUX (C.) : « Du consentement de l'impôt », R.S.F., 1961, p. 443.

CARCELLE et MAS : « Les pouvoirs du Parlement en matière financière », Rev. Adm., 1959, n° 68.

— « Les principes actuels du droit budgétaire », Rev. Adm., 1960, n° 75.

— « Aspects financiers de la Constitution de 1958 », Sirey, 1958, chron., p. 61.

CARNELL (F.G.) : « Political implications of federalism in new States », *in* Federalism and economic growth in under developped countries, London, 1961.

CARTOUX (L.) : « Pouvoir financier et pouvoir politique », R.D.P., mars-avril 1957.

CAULCOTT (T.H.) : « The control of public Expenditure », *in* Public Administration, London, automne 1962, vol. 40.

CHARLIER (R.E.) : « Vicissitudes de la loi », Mélanges J. Maury, t. II, pp. 303 et suiv.

CHATELAIN (J.) : « L'évolution de la V^e^ République », R. Polit. et Parl., juin 1960.

COCATRE-ZILIGIEN (A.) : « Budget et Constitution », R. Polit. et Parl., juillet-décembre 1958.

— « Evolution du droit budgétaire français », R. Inter. des Sc. Adm., 1959, n° 3, p. 282.

COTTERET (J.M.) : « Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire », R.S.F., juillet 1963, n° 3, pp. 372-419.

De la ROQUE (P. Montané) : « L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la loi de pouvoirs spéciaux du 4 février 1960 », *in* Mélanges J. Maury, t. II.

DELCOURT (J.P.) : « Le problème financier (du plan Monnet », Dr. soc., n° XXXVI, mars 1960.

DELVOLVÉ (P.) : « Le Parlement et la préparation du V^e^ Plan », R.D.P., juillet-août 1965, n° 4, pp. 661-693.

de PANGE (V.) : « La réforme de la Chambre des Lords », R. Polit. et Parl., avril 1950.

de SOTO (J.) : « La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », R.D.P., 1959.

de WAILLY (M.) : « Les programmes de dépenses sur plusieurs années dans le budget britannique », *in* La Réforme Budgétaire, t. III.

DUCOS-ADER (R.) : « La notion juridique de parafiscalité », R.S.F., 1956, p. 667.

EHRMANN (H.W.) : « Les groupes d'intérêt et la bureaucratie dans les démocraties occidentales », R.F.S.P., 1961, pp. 541 et suiv.

EMERI (C.) : « Du Conseil des Ministres », Mélanges Laborde-Lacoste.

GAUDEMET (P.M.) : « Technocratie et démocratie », Mélanges Gaudemet.

— « La séparation des pouvoirs - mythe et réalité », D. chron., 1961, pp. 121 et suiv.

— « La loi dans la Constitution de 1958 », *in* Public Law, London, Winter 1961, pp. 386 et suiv.

GOOCH (R.K.) : « Control of public expenditure by the American Congress - some principles and practices », *in* Mélanges A. Svolos, Athènes 1960 (Paris, D. 1961).

GOURDIN (M.) : « Les fonctions de contrôle du ministre des Finances », La Réforme budgétaire, t. II.

GOURNAY (B.) : « Technocrates et politiques », *in* Econ. et Human., n° 136, nov.-déc. 1961.

— « Les jeunes fonctionnaires et la politique », Les Cah. de la Rép., sept. 1962.

GRIAUD (E.) : « La Constitution du 4 octobre 1958 et la pratique de cette Constitution », R.D.P., 1961.

GROUX (J.) : « Les domaines respectifs de la loi et du règlement d'après la Constitution de 1958 », Notes, Et. Doc., n° 2959, 31 janvier 1963.

GUENA (Yves) : « Défense de la procédure budgétaire », *Le Monde* du 10 décembre 1963, p. 20.

GUÉRIN (A.) : Chron., R. Polit. et Parl., janvier 1960.

GUILLIEN (R.) : « A propos d'un mot de Maurice Hauriou : le "Pacte", fondement théorique et pratique des régimes parlementaires français », *in* Mélanges A. Svolos, Paris, D., 1961.

HAURIOU (A.) : « Le Parlement est-il devenu anachronique ? », *Le Monde* des 5 et 6 décembre 1962.

HERVIEU (P.) : « Rapport général sur la présentation du budget », *in* La Réforme budgétaire, t. I.

LAFERRIÈRE (J.) : « Les reliquats de crédits en fin d'exercice », R.S.L.F., 1912, p. 98.

— « La règle de l'annualité des dépenses », R.S.I.F., 1912, p. 510.

— « Ouverture d'un compte spécial pour les dépenses du programme naval », R.S.L.F., 1912, pp. 528 et suiv.

— « Chron. », R.S.L.F., 1913, p. 270.

— « Les lois de programme », R.S.L.F., 1930, p. 607.

— « Chron. », R.S.L.F., 1911, p. 270.

LANGLADE-DEMOYEN (C.) : « Les lois-cadres. La loi et ses formes récentes : loi-cadre, loi de programme, loi-plan, décret-plan, décret-cadre », *in* Chambre d'Agriculture, suppl. au n° 194, 15 avril 1960.

LASSALE (J.P.) : « Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques », R.S.F., octobre 1963, n° 4, pp. 58-623.

LE BOURVA (J.) : « Réforme budgétaire », R.S.F., 1959, pp. 478 et suiv.

LE CALONNE (J.F.) : « La planification et le droit », Econ. et Human., juillet-août 1962.

LE HENAFF (A.) : « Rapport sur le projet d'instruction générale concernant les lois de programme », *in* La Réforme budgétaire, t. III.

LIONNET (François) : « Aspects budgétaires de l'effort militaire français entre les deux guerres », R. Polit. et Parl., avril-juin 1947.

LOEFFLER (Herman C.) : « Alice in budget-land », *in* National Tax Journal, Sacramento, California, mars 1951, vol. 4.

LOUIS-LUCAS (P.) : « Les pouvoirs propres des Commissions des finances », R.D.P., 1954, pp. 722 et suiv.

MABILEAU (A.) : « La compétence financière du Parlement de la Cinquième République », R.S.F., janvier 1961, pp. 45-83.

MARTIN (Marcel) : « La parafiscalité, son domaine, son contrôle », E.D.C.E., 1961.III.

MÉRIGOT (J.G.) : « Eléments d'une théorie de la parafiscalité », R.S.L.F., 1949, p. 141.

MERLE (M.) : « L'influence de la technique sur les institutions politiques », *in* Politique et technique, III, P.U.F., 1958.

MICHEL (A.) : « Feu le budget », *in* Ecrits de Paris, septembre 1957.

MORANGE (G.) : « La loi du 8 février 1946 et la procédure des décrets-lois », R.D.P., 1946, pp. 143 et s.
— « La réforme des institutions budgétaires françaises », R.S.F., 1956.
— « La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958 », D. chron., p. 21.

MORIN : « Le financement des programmes », *in* Annales de Fin. Pub., n° VIII-IX.

PETOT (J.) : « De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelle procédure », R.S.F., 1958, n° 2, pp. 299-347.

PHILIP (A.) : « La crise des institutions aboutira-t-elle à une crise de régime ? », Christianisme, n° 10, octobre 1956.
— « Pour que le V^e^ Plan ne reste pas une épure », *Le Monde* du 5 octobre 1964, p. 9.

RAAFAT (Waheed) : « Le droit d'amendement en France », R.D.P., 1933, pp. 181 et suiv.

RABIE (J.R.) : « Une expérience de planification souple en régime démocratique », Collect. Dr. Soc., XXXVI, mars 1950.

RAUX (J.) : « Les remaniements ministériels sous la V^e^ République », R.D.P., n° 2, 1965.

RIVERO (J.) : « Le problème juridique », Collect. Dr. Soc., XXXVI, mars 1950.
— « Le Plan Monnet et le Droit », D. chron., 1947, p. 131.
— « Les institutions économiques et sociales de la Constitution : Le Conseil Economique », Collect. Dr. Soc., XXXI, 1947.
— « Vers un statut juridique du Plan », Dr. Soc., janvier 1949.

ROCHE (J.) : « Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 », R.D.P., sept.-oct. 1959, n° 6.

RUZIÉ (D.) : « Le nouveau règlement de l'Assemblée Nationale », R.D.P., 1959, pp. 863 et suiv.

SAINT-GEOURS (J.) : « L'actualité du Plan en France », *in* Dr. Soc., n° 12, décembre 1964.

SOULIER (A.) : « L'article 17 de la Constitution et ses incidences sur la réforme budgétaire », *in* La Réforme budgétaire, t. II, Et. de Fin. Pub., édit. de l'Epargne, 1954.

Statistiques et Etudes Financières, janvier 1959, n° 121 - Etats-Unis - Les méthodes budgétaires du Gouvernement Fédéral.

STILLMUNKÈS (P.) : « La classification des actes ayant force de loi en Droit public français », R.D.P., 1964.

TRON (L.) : « Loi de finances et Parlement », R. Polit. et Parl., septembre 1963, pp. 21 et suiv.

TROTABAS (L.) : « Le droit d'initiative en matière de dépenses et la pratique du régime parlementaire français », *in* les Annales de Finances Publiques, n° III.
— « La taxe radiophonique : taxe, redevance ou parafiscalité ? », R.S.F., 1961, pp. 1 et s.

TURIN (G.) : « Le plan acte politique », Econ. et Human., n° 136, nov.-déc. 1961.

VEDEL (G.) : « Les bases constitutionnelles du droit administratif », E.D.C.E., 1954, pp. 21 et suiv.
— « Les rapports entre l'exécutif et le législatif », R.F.S.P., déc. 1958.
— « Topologie et recherche politique », *in* Estratto de Il Politico », Milano, n° 2, édit. Aginffré, 1962.
— « Rapports des pouvoirs et démocratie », *in* Démocratie à refaire, les édit. ouvrières, 1963.
— « Les principes économiques et sociaux de la Constitution : Le Préambule », Collect. Dr. Soc., XXXI, 1947.
— « Vers le régime présidentiel ? », R.F.S.P., février 1964, pp. 20 et s.

VEDEL (G.) et RIVERO (J.) : « La Constitution de 1946 et les droits économiques et sociaux », Collect. Dr. Social, Cahier XXXI, pp. 21 et suiv.

VIANSSON-PONTE : « Les banquettes vides », *Le Monde* du 27 novembre 1963, p. 7.

WALINE (M.) : « Les rapports entre la loi et le règlement, avant et après la Constitution de 1958 », R.D.P., 1959, pp. 699 et suiv.

WHELEN (J. Wm.) : « Purse strings, payments and procurements », *in* Public Law, London, Winter 1964.

ARRETS ET NOTES DE JURISPRUDENCE

C.E., 4 mai 1906, Babin, S. 1908.3.110, concl. Romieu.

C.E., 8 août 1919, Labonne, Rec., p. 737.

C.E., 7 février 1936, Jamart, S. 1937.2.133, note Rivero.

C.E., 28 février 1958, Rec., p. 135.

C.E., 26 juin 1959, Syndicat Général des Ingénieurs-Conseils, R.D.P., 1959, p. 1004.

Cons. Const., décision sur la conformité à la Constitution des règlements de l'Assemblée Nationale et du Sénat, *J.O.*, 3 juillet 1959, p. 6643.

C.E., 28 octobre 1960, Martial de la Boulaye, Rec. 570 ; Dr. Soc., 1961, p. 141, note P.H. Teitgen.

Cons. Const., décision du 20 janvier 1961, *J.O.*, janvier 1961, pp. 982-983.

C.E., 3 novembre 1961, Damiani, Lebon, Rec., p. 607.

C.E., 4 novembre 1961, Fédération Nationale des Syndicats de police, Rec., p. 658.

C.E., 27 avril 1962, Sicard et autres, et Syndicat National des Elèves - Conseillers et Conseillers du travail, Rec. 1962, p. 276.

C.E., 25 janvier 1963, Lemaresquier, Rec., p. 47.

Cons. Const., décision du 18 décembre 1964, *J.O.*, 1964, p. 11593.

HAMON (L.) : Note sur la décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1961, D. Juris. 1962, p. 178.

— Note sur la décision du Cons. Const. du 12 mars 1963, D. Juris., 1964, p. 490.

PHILIP (Loïc) : Note sur Cons. Const. du 20 janvier 1961, S. Juris., 1961, p. 167.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1

PLAN SOMMAIRE 5

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — *Aperçu historique : l'importance des Pouvoirs Financiers dans l'acquisition des autres pouvoirs de la Représentation Nationale* 9

§ 1. — En Grande-Bretagne 9

A) La convocation des Parlements 9
B) L'acquisition du pouvoir législatif 10
C) Le contrôle politique 10
D) La responsabilité ministérielle 10
E) La réforme des Lords 10
F) L'indépendance des colonies américaines 11

§ 2. — En France 11

A) Le sens de l'évolution 11
B) Les autres attributions des Chambres 13
C) Autres facteurs de développement 14

PREMIERE PARTIE

LE POUVOIR D'AUTORISATION BUDGETAIRE 17

CHAPITRE PREMIER. — *Le cadre constitutionnel du pouvoir budgétaire.* 19

Section I. — L'importance du pouvoir budgétaire par rapport aux autres pouvoirs de la représentation nationale 19

Sous-Section I. — Pouvoir budgétaire et pouvoir de contrôle politique 20

§ 1. — A l'origine : les débats budgétaires avant d'autres débats parlementaires 20

§ 2. — Le champ d'action des débats budgétaires 22

A) Les questions étrangères 22
B) L'absence d'un débat d'ensemble 24
C) Les débats en Grande-Bretagne 27

§ 3. — La sanction des débats budgétaires : Interdiction de résolutions, de motions et d'ordres du jour motivés .. 30
A) Le problème avant la Constitution de 1958 30
B) Le problème dans la Constitution de 1958 31
Sous-Section II. — Le déclin du pouvoir législatif 33
Section II. — Le pouvoir budgétaire et le régime politique 36
Sous-Section I. — Le mythe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif 36
Sous-Section II. — Le droit d'initiative budgétaire et le régime politique 39
§ 1. — L'interprétation donnée au principe de la séparation des pouvoirs 39
A) En France 39
B) Aux Etats-Unis 41
1° L'acte du 2 septembre 1789 41
2° Le « sundry act » de 1909 42
3° La commission d'économie et d'efficacité 42
4° Le « budget and accounting act » de 1921 43
§ 2. — Le régime parlementaire et le régime présidentiel 44
A) L'initiative budgétaire dans le régime parlementaire. 44
1° La responsabilité ministérielle 44
2° L'équilibre général du régime en France 47
3° En Prande-Bretagne 49
B) L'initiative dans le régime présidentiel, le Gouvernement Fédéral aux Etats-Unis 50
Sous-Section III. — Le refus du budget 51
§ 1. — Le refus du budget dans le régime non parlementaire. 52
A) Dans la monarchie constitutionnelle 52
B) La doctrine 53
C) Aux Etats-Unis 55
§ 2. — Le refus dans le régime parlementaire 56
A) Portée et conséquences du refus 56
B) La pratique 57
C) Le mécanisme en Grande-Bretagne 58
Section III. — L'aménagement technique de l'institution budgétaire et le régime politique 62
Sous-Section I. — Les règles techniques sous la Révolution et sous la Restauration 62
Sous-Section II. — La part du régime politique dans l'évolution .. 64
Section IV. — La position du ministre des Finances 68
Sous-Section I. — Le rôle du ministre des Finances dans l'Exécutif. 69
§ 1. — En Grande-Bretagne 69
§ 2. — En France 71
A) Position de fait 71
B) Les ministres techniciens 74
§ 3. — Le Bureau du Budget dans le Gouvernement fédéral des Etats-Unis 75

Sous-Section II. — Le ministre des Finances et le Parlement 76
§ 1. — Le bureau du budget américain 76
§ 2. — En Grande-Bretagne 77
§ 3. — En France 77

CHAPITRE II. — *La réglementation de la procédure budgétaire* 79
Section I. — L'aménagement technique de l'initiative parlementaire en matière budgétaire 80
Sous-Section I. — Sous la II[e] République 82
§ 1. — La Constitution 82
§ 2. — Le règlement de la Chambre 83
A) Alléger les débats budgétaires 83
B) Les amendements improvisés et le renvoi à la commission compétente 84
Sous-Section II. — Sous la IV[e] République 85
§ 1. — Suppression de l'initiative des dépenses de l'Assemblée dans la loi constitutionnelle sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics 85
§ 2. — L'initiative dans le projet de Constitution du 19 avril 1946 87
§ 3. — L'initiative dans le deuxième projet et la Constitution du 27 octobre 1946 88
§ 4. — Le champ d'application de l'article 17 de la Constitution. 89
A) Le cadre dans lequel s'appliquait cet article 89
B) La portée de l'article 17 dans ces limites 90
§ 5. — Le règlement de l'Assemblée nationale 94
§ 6. — Les lois de maxima 95
§ 7. — Le décret organique du 19 juin 1956 96
Sous-Section III. — L'initiative sous la V[e] République 97
§ 1. — L'article 40 de la Constitution : Interdiction de la diminution des ressources et de l'augmentation des charges publiques 97
A) Augmentation de dépenses et diminution de ressources 98
B) Propositions compensées, transferts et virements de crédits 98
C) Affectations spéciales 100
D) En cours et en dehors des débats budgétaires 101
E) Recettes encaissées 102
F) Ressources et charges des collectivités locales et de sécurité sociale 102
§ 2. — Le contrôle des dépenses publiques : L'ordonnance du 2 janvier 1959 103
§ 3. — Le mécanisme de l'irrecevabilité 105
A) Qui invoque l'irrecevabilité ? 105
B) L'appréciation de l'irrecevabilité 106
Section II. — La prééminence de la Chambre basse 108
Sous-Section I. — La Chambre des Lords en Grande-Bretagne 109

§ 1. — Les pouvoirs traditionnels de la Chambre des Lords .. 109
A) Son pouvoir législatif ordinaire 109
B) Ses pouvoirs en matière financière 110
1° Le privilège des Communes 110
2° La portée du privilège 111
§ 2. — Le « Parliament Act » de 1911 113
A) Son historique 113
B) Le « Parliament Act » et les « Money-Bills » (les projets financiers) 114
C) Les projets de lois ordinaires 115
1° Les conditions 115
2° Remarques et appréciations 116
Sous-Section II. — Les pouvoirs financiers de la Chambre haute en France 119
§ 1. — Le Sénat de la III^e^ République 120
A) Le champ d'application du privilège de la Chambre : les « lois de finances » 120
B) En quoi consiste le privilège de la Chambre 121
1° La controverse doctrinale 121
2° La jurisprudence parlementaire 123
§ 2. — Le Conseil de la République dans la Constitution de 1946 125
A) Le premier projet de Constitution 125
B) L'article 14 de la Constitution 125
1° La priorité de l'Assemblée nationale 125
2° L'interdiction de l'initiative sénatoriale par proposition de loi engageant les finances 127
3° Le droit d'amendement en matière financière .. 127
§ 3. — Le Sénat de la V^e^ République 131
A) La priorité de l'Assemblée nationale 131
B) Les restrictions du droit d'initiative 132
1° Les mêmes restrictions 132
2° La portée des restrictions pour les deux Chambres 133
Section III. — Les pouvoirs de décision en matière budgétaire .. 135
Sous-Section I. — La compétence du Parlement 135
§ 1. — La portée de l'autorisation de ressources 136
A) Autorisation et prévision 136
B) La parafiscalité 137
C) Critique 138
§ 2. — Le degré de précision de l'autorisation de dépenses : la spécialité budgétaire 140
§ 3. — Discussion et vote de la loi de finances 142
A) Les délais particuliers 142
B) Les délais et l'équilibre bicaméral 143
C) La brièveté des délais 144
Sous-Section II. — La compétence du Gouvernement 147
§ 1. — Le régime général du pouvoir réglementaire 148
A) Avant la Constitution de 1958 148
1° Les règlements d'application des lois 148

2° Les règlements autonomes 148
3° Les règlements pris sur habilitation législative spéciale 149
B) Le pouvoir réglementaire dans la Constitution de 1958 149
§ 2. — La participation aux décisions budgétaires 150
A) La répartition des crédits votés 151
1° La compétence du Gouvernement 151
2° La nature de cette compétence 152
B) La modification de l'autorisation budgétaire 153
1° L'aménagement interne des crédits 154
2° La modification des dotations totales votées par le Parlement 157
C) Substitution de l'autorisation gouvernementale à l'autorisation parlementaire 161
1° Les cas de substitution 161
2° La place de cette compétence réglementaire 163

DEUXIEME PARTIE

LE BUDGET DANS UN CADRE ECONOMIQUE ET FINANCIER PLUS VASTE 169

CHAPITRE PREMIER. — *Les limites du pouvoir budgétaire* 171
Section I. — La rigidité budgétaire 172
Sous-Section I. — La législation existante 173
§ 1. — Le budget reflet d'une politique 173
§ 2. — En Grande-Bretagne 174
§ 3. — Le bureau américain du budget 175
§ 4. — En France 176
Sous-Section II. — L'institutionnalisation de la rigidité budgétaire. 178
§ 1. — En Angleterre 178
A) Les charges communes sur le fonds consolidé 178
B) Les dépenses au-dessous de la ligne (« Below-theline items ») 180
§ 2. — La rigidité en France 181
A) Les dépenses plus ou moins indépendantes des crédits ouverts 181
B) Les services votés 182
§ 3. — La rigidité aux Etats-Unis 186
A) L'autorisation législative et ouverture de crédit 186
B) Les crédits permanents (« permanent appropriations ») 188
Sous-Section III. — Liaison recettes-dépenses 188
§ 1. — En France 189
§ 2. — La liaison dépenses-recettes dans le budget fédéral aux Etats-Unis 192

A) La loi sur la réorganisation législative de 1946, sect. 138 (« The legislative reorganisation act ») 192
B) L' « omnibus appropriation bill » (ou le « Consolidated appropriation bill ») 195

Section II. — Le ministre des Finances face aux autres départements ministériels 197

Sous-Section I. — Technicité des problèmes relevant des départements ministériels 197

Sous-Section II. — L'exagération des prévisions par les départements ministériels 198

Sous-Section III. — La technicité et les impératifs financiers - Position de l'administration financière 201

§ 1. — La technicité 201

§ 2. — L'administration financière 203

Sous-Section IV. — Le budget de la Défense nationale 204

§ 1. — La définition de la politique 204

A) Le Gouvernement 204
B) Le Président de la République 205
C) Le ministre des Finances 206

§ 2. — Technicité et difficultés d'évaluation 207

A) Technicité 207
B) Difficultés d'évaluation des dépenses 208

§ 3. — Limitation des pouvoirs parlementaires 209

A) Dépassement des crédits : le droit de réquisition en matière de solde militaire 209
B) Le budget en temps de guerre 210

§ 4. — Les crédits militaires en Grande-Bretagne 211

A) L'affaiblissement du contrôle 211
1° Les maxima 211
2° Le contrôle sur les « estimates » 212
B) La diminution des pouvoirs de contrôle 213
1° Les crédits provisoires 213
2° Les virements 213
3° Le budget en temps de guerre : les votes de crédit 215

Section *III.* — La liaison officielle du budget de l'Etat et de l'économie nationale 215

Sous-Section I. — La comptabilité et le budget en Grande-Bretagne 216

Sous-Section II. — En France 217
§ 1. — La consécration de la liaison 217
§ 2. — La politique devant la comptabilité nationale 219

Sous-Section III. — La liaison dans le budget fédéral aux Etats-Unis 224

CHAPITRE II. — *La liaison entre le budget et le plan* 227

Section I. — Le plan 228

Sous-Section I. — La compétence et la participation parlementaires dans la planification 228

§ 1. — La compétence du Parlement en matière de planification 228
A) Le problème dans la Constitution de 1946 229
B) Le problème dans la Constitution de 1958 231
§ 2. — Participation effective du Parlement 233
A) Les difficultés 233
1° Technicité - Fins et moyens 233
2° La cohérence 235
B) Les remèdes 239
1° Participation parlementaire avant la préparation détaillée du Plan 239
2° Participation parlementaire au stade de la préparation technique 241
Sous-Section II. — La portée de la subordination du budget au plan : souplesse du plan 245
§ 1. — Plan et loi 245
§ 2. — Plan et résolution 249
Section II. — Les lois-programmes 252
Sous-Section I. — L'utilité des lois-programmes 253
Sous-Section II. — Autres moyens d'une politique de longue durée. 255
§ 1. — Le report des crédits inemployés 256
§ 2. — Les engagements par anticipation sur les crédits de l'année suivante 260
§ 3. — Les comptes spéciaux du Trésor 261
§ 4. — Les crédits d'amorce 265
Sous-Section III. — La portée juridique de la loi de programme. 267
§ 1. — Les théories 267
A) Première théorie : la loi-programme comme obligation juridique et autorisation d'engager la dépense. 267
B) Deuxième théorie : la valeur de la loi de programme dépend de la volonté du Parlement 268
C) Critiques 269
§ 2. — La pratique 272
A) La loi de programme : autorisation qui n'autorise à rien 272
B) La loi-programme : autorisation d'engager les dépenses 274
C) Un certain retour à l'annualité 277
Sous-Section IV. — Les programmes de longue durée en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis 278
§ 1. — En Grande-Bretagne 278
§ 2. — Dans le Gouvernement fédéral des Etats-Unis 282
A) Les « appropriations » 282
1° Les crédits annuels 282
2° Les crédits pluriannuels et les crédits sans limite de temps 282

B) Les autorisations d'engagement 284
C) Appréciations du système américain 285
1° La difficulté de rapprocher engagements et paiements des prévisions budgétaires 285
2° Les moyens de financement qui échappent à la procédure budgétaire 288
Section III. — Le budget devant la planification et la programmation depuis le premier plan de modernisation et d'équipement. 288
Sous-Section I. — L'étendue de la liberté d'action du pouvoir budgétaire 289
§ 1. — Autorisations d'engagement et crédits de paiement .. 289
A) Consécration de la distinction 289
B) Souplesse du système 290
§ 2. — Le champ d'application des lois-programmes 291
A) La loi du 30 mars 1947 291
B) Les décrets-programmes du 20 mai 1955 292
C) La portée et la présentation actuelles des lois-programmes 295
1° Les secteurs visés 295
2° Le degré de ventilation 296
3° La durée des lois-programmes 297
4° Des lois prises en application d'un décret 298
Sous-Section II. — Les propositions tendant à resserrer les liens entre le budget e tle plan 298
§ 1. — Plan de financement et budget de programmes 299
A) Suggestions 299
B) Les inconvénients des propositions rigides et leur assouplissement 300
§ 2. — Les limites de temps de la pluriannualité 303
A) Le budget biennal 303
1° Les arguments en faveur de la biennalité 303
2° Critique du budget biennal 304
3° L'expérience du budget biennal 305
B) Le budget de législature 305
1° Propositions 305
2° Critique de ces propositions 307
§ 3. — L'avis du Conseil Economique 309
A) En ce qui concerne les dépenses d'équipement 309
B) En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement. 310
CONCLUSION GENERALE 313
BIBLIOGRAPHIE 321

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
Paris -- 1207
Dépôt légal : 1er Trimestre 1968

Printed
in
France

IMPRIMERIE R. VANÇON
77, rue du Cardinal-Lemoine
PARIS (5e)
N° 229 2-1-68